



Библиотека научных разработок и проектов НИУ МГСУ

# **ИННОВАЦИОННЫЙ ПОДХОД К ОРГАНИЗАЦИИ И УПРАВЛЕНИЮ СТРОИТЕЛЬНОЙ ОТРАСЛЮ МЕГАПОЛИСА**

**Часть 1**

**КОНЦЕПЦИЯ СБАЛАНСИРОВАННОГО РАЗВИТИЯ  
ЭКОНОМИКИ СТРОИТЕЛЬНОЙ ОТРАСЛИ МЕГАПОЛИСА**



МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
«МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СТРОИТЕЛЬНЫЙ  
УНИВЕРСИТЕТ»

---

Библиотека научных разработок и проектов НИУ МГСУ

# ИННОВАЦИОННЫЙ ПОДХОД К ОРГАНИЗАЦИИ И УПРАВЛЕНИЮ СТРОИТЕЛЬНОЙ ОТРАСЛЮ МЕГАПОЛИСА

В трех частях

Научный редактор Ю.Н. Кулаков

Часть 1

Концепция сбалансированного развития  
экономики строительной отрасли мегаполиса

*2-е издание (электронное)*

Москва 2017

Рецензенты:

доктор экономических наук, профессор *Ю.Я. Еленева*,  
проректор по постдипломному образованию, заведующая кафедрой  
финансового менеджмента МГТУ «СТАНКИН»;  
доктор экономических наук, профессор *Н.А. Фалькевич*,  
Государственный университет управления

*Монография рекомендована к публикации научно-техническим советом МГСУ*

Авторы части 1:

Н.Г. Верстина, Ю.Н. Кулаков, Е.М. Акимова, Н.Н. Таскаева, Т.Н. Силантьева

**И 66** **Инновационный** подход к организации и управлению строительной отраслью мегаполиса. Ч. 1. Концепция сбалансированного развития экономики строительной отрасли мегаполиса [Электронный ресурс] : монография : в 3 частях / науч. ред. Ю. Н. Кулаков ; М-во образования и науки Рос. Федерации, Моск. гос. строит. ун-т. — 2-е изд. (эл.). Электрон. текстовые дан. (1 файл pdf : 174 с.). — М. : Издательство МИСИ—МГСУ, 2017. — (Библиотека научных разработок и проектов НИУ МГСУ). — Систем. требования: Adobe Reader XI либо Adobe Digital Editions 4.5 ; экран 10".

**ISBN 978-5-7264-0806-4**

**ISBN 978-5-7264-1538-3 (ч. 1)**

В трилогию «Инновационный подход к организации и управлению строительной отраслью мегаполиса» вошли: ч. 1. Концепция сбалансированного развития экономики строительной отрасли мегаполиса; ч. 2. Развитие организационных отношений в системе управления строительной отраслью мегаполиса; ч. 3. Балансовые модели и их использование в управлении строительной отраслью мегаполиса.

Коллективная монография посвящена актуальным вопросам управления эффективным развитием экономики строительной отрасли мегаполиса. Она представляет авторскую позицию по комплексу вопросов управления строительной отраслью мегаполиса. Данный подход опирается на предложенную авторами концепцию сбалансированного развития мегаполиса и его бюджетную обеспеченность и определяет необходимость развития организационных отношений в системе управления строительной отраслью мегаполиса на базе структур холдингового типа. Управление эффективным развитием экономики обеспечивается использованием системы балансов для устранения ресурсных и территориальных дисбалансов.

В первой части трилогии представлена методология управления сбалансированным развитием мегаполиса, определены основные тенденции и экономические показатели развития строительной отрасли мегаполиса, дана содержательная характеристика концепции устойчивого развития экономики строительной отрасли мегаполиса, факторов и подходов, определяющих ее эффективность.

Для специалистов в области градостроительства, экономистов и менеджеров строительной отрасли, научных работников и студентов вузов.

УДК 338.24  
ББК 65.31

**Деривативное электронное издание на основе печатного издания:** Инновационный подход к организации и управлению строительной отраслью мегаполиса. Ч. 1. Концепция сбалансированного развития экономики строительной отрасли мегаполиса [Электронный ресурс] : монография : в 3 частях / науч. ред. Ю. Н. Кулаков ; М-во образования и науки Рос. Федерации, Моск. гос. строит. ун-т. — М. : Издательство МИСИ—МГСУ, 2014. — 173 с. — (Библиотека научных разработок и проектов НИУ МГСУ). — ISBN 978-5-7264-0807-1.

В соответствии со ст. 1299 и 1301 ГК РФ при устранении ограничений, установленных техническими средствами защиты авторских прав, правообладатель вправе требовать от нарушителя возмещения убытков или выплаты компенсации.

# ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ .....	5
ВВЕДЕНИЕ.....	6
Глава 1. УПРАВЛЕНИЕ СБАЛАНСИРОВАННЫМ РАЗВИТИЕМ ГОРОДСКИХ ТЕРРИТОРИЙ .....	9
1.1. Практические подходы к стратегическому планированию развития городских территорий.....	9
1.2. Управление развитием города в проекции экономических систем.....	21
1.3. Методологические особенности сбалансированного развития городских территорий на современном этапе .....	46
1.4. Методы, принципы и условия планирования сбалансированного развития городских территорий.....	56
Глава 2. ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ РАЗВИТИЯ СТРОИТЕЛЬНОЙ ОТРАСЛИ МЕГАПОЛИСА.....	67
2.1. Тенденции развития строительной отрасли крупного города и ее экономических показателей.....	67
2.2. Динамика основных экономических показателей развития строительной отрасли мегаполиса .....	75
2.2.1. Общий анализ состояния строительной отрасли в докризисный и кризисный периоды .....	76
2.2.2. Углубленный ретроспективный анализ строительной отрасли г. Москвы и России в целом .....	80
2.2.3. «Посткризисный» период развития строительной отрасли г. Москвы и РФ .....	84
2.2.4. Анализ статистических показателей строительной отрасли г. Москвы .....	88
2.3. Обоснование базовых подходов к разработке концепции устойчивого развития экономики строительной отрасли мегаполиса .....	95

Глава 3. КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ СТРОИТЕЛЬНОЙ ОТРАСЛИ ГОРОДА ВО ВЗАИМОСВЯЗИ С ПЕРСПЕКТИВНЫМИ РЕШЕНИЯМИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ .....	106
3.1. Комплексная содержательная характеристика Концепции устойчивого развития экономики строительной отрасли мегаполиса .....	106
3.1.1. Обоснование методологических подходов, принятых при разработке Концепции .....	106
3.1.2. Анализ фактора присоединенных территорий .....	117
3.1.3. Анализ фактора бюджетобеспеченности.....	131
3.1.4. Анализ содержания и выполнения адресной инвестиционной программы (АИП) .....	136
3.2. Управленческая компонента реализации Концепции.....	146
3.3. Подходы к определению эффективности реализации Концепции устойчивого развития экономики строительной отрасли мегаполиса .....	161
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	166
Библиографический список .....	170

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Монография «Инновационный подход к организации и управлению строительной отраслью мегаполиса» представляет собой трилогию, состоящую из книг, содержащих авторскую позицию управления эффективным развитием экономики строительной отрасли мегаполиса.

Это издание является интеллектуальным трудом коллектива авторов, сотрудников кафедры менеджмента и инновации ИЭУИС МГСУ, и отражает результаты исследований инновационных решений по организации и управлению строительной отраслью города Москвы по Государственному контракту № ДГП 11-126-ЭК от 05.12.2011 г. по теме «Разработка концепции развития экономики строительной отрасли города Москвы в условиях увеличения территории города с учётом прогнозных показателей бюджетобеспеченности строительного комплекса города Москвы»; Государственному контракту от 05.12.2011 г. № ДГП 11-127-ЭК по теме «Разработка методики выбора организационно-правовых и интеграционных форм при реструктуризации государственных унитарных предприятий и акционерных обществ с долей города, подведомственных Комплексу градостроительной политики и строительства города Москвы»; Государственному контракту от 30.11.2012 г. № ДГП 12-90-Ф «Формирование балансов строительной отрасли города Москвы».

## ВВЕДЕНИЕ

Среди многочисленных определений современной цивилизации одним из устойчивых является то, что она представляет собой цивилизацию *урбанистическую*. Масштабный и стремительный рост городов стал одной из главных тенденций мирового развития. Можно отметить, что в 2012 г. мир перешел знаковую черту: впервые за всю историю человечества численность городского населения превысила численность сельского. В России эта тенденция проявляется более ярко — численность городского населения превышает 3/4 его общего количества. В то же время площадь, занимаемая российскими городами по отношению ко всей площади страны, составляет всего около 3,5 %. Это означает, что города представляют собой центры очень высокой концентрации всех видов жизнедеятельности. Отсюда масштаб и сложность задач, которые стоят перед органами городской власти и управления по обеспечению эффективного развития.

Недаром уже более 100 лет назад отмечалось, что рост больших городов является одной из самых крупных проблем современной цивилизации. По прошествии века эта проблема только усугубилась.

Не подлежит сомнению, что в этом отношении особая роль принадлежит Москве. Столица России занимает лидирующие позиции не только по всем основным направлениям экономической деятельности, но и по показателям, которые характеризуют ее именно как город. Она занимает первое место и по размеру городской территории, и по численности населения, и по объемам жилищной сферы и жилищно-коммунального хозяйства. По всем основным индикаторам Москва стала подлинным мегаполисом, на уровне крупнейших городов мира.

Динамика социально-экономических процессов за период с начала 1990-х гг. привела к качественному усложнению проблем устойчивого развития Москвы. Это не могло не сказаться в первую очередь на градостроительной политике. Начиная с 2010 г. в этой сфере произошли принципиальные изменения, цель осуществления

которых может быть определена как создание комфортной городской среды, отвечающей самым передовым современным требованиям, придание Москве «человеческого измерения», способ вернуть город лицом к каждому его жителю. За этими на первый взгляд отвлеченными формулировками скрывается такого объема и сложности программа, которая никогда еще не ставилась перед руководством Москвы. Дополнительно следует отметить, что эти объемные задачи должны решаться в относительно короткий срок, поскольку за предшествующие периоды были накоплены очень большие деформации в градопланировочной структуре, направлениях деятельности строительной отрасли и во многих других вопросах.

Если попытаться предельно коротко определить, в чем именно состоит основная стратегическая направленность градостроительной политики, то, наверно, можно сказать, что она заключается в переходе от строительства именно к градостроительству, к решению всех этих задач на более высоком системном уровне. Это означает, что деятельность такой важнейшей сферы, как строительная отрасль, не может оцениваться вне контекста градостроительной политики, без оглядки на последствия, к каким она приводит с позиций главного критерия формирования комфортной городской среды. Именно этим объясняется, что правительством Москвы в качестве главного регламента управления принята государственная программа «Градостроительная политика», по отношению к которой все другие программы отраслевой и функциональной направленности имеют подчиненный характер.

Конечный успех этих начинаний, как правило, ставится в зависимость от ресурсных возможностей, которыми располагает мегаполис. Однако не меньшую роль играет наличие всесторонне обоснованной адекватной концепции развития, своего рода «дорожной карты», сверяясь с которой должны достигаться промежуточные и конечные результаты. В предлагаемой монографии авторы представляют свой подход к формированию такой концепции, охватывая полный цикл связанных с этим проблем научного анализа — от методологических основ до определения эффективности градостроительной политики. Позиция авторов, сложившаяся в процессе большой практической работы, проводимой при участии Департамента градостроительной политики г. Москвы, — только



один из возможных подходов. Вместе с тем очевидно, что обозначенные проблемы и задачи обязательно должны являться предметом тщательных исследований. Авторы надеются, что содержание предлагаемой монографии послужит позитивным вкладом в теоретическое освоение этой важнейшей сферы научного знания и будет иметь реальные практические последствия, способные повысить эффективность градостроительной политики и деятельности строительной отрасли крупных городов.

# УПРАВЛЕНИЕ СБАЛАНСИРОВАННЫМ РАЗВИТИЕМ ГОРОДСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

## 1.1. Практические подходы к стратегическому планированию развития городских территорий

Решение актуальных проблем развития городских территорий, как показывают проведенные авторами исследования, во многом связано с организацией эффективных процессов планирования, в основе которых находятся моделирование показателей, характеризующих строительную отрасль города в оцениваемой перспективе, а также использование балансового подхода в качестве методической базы планирования [25]. В этой связи отдельной задачей стоит определение взаимосвязи стратегического планирования развития городских территорий и формируемых органами исполнительной власти города планов, обеспечивающих распределение финансовых ресурсов в строительство объектов недвижимости в годовом разрезе. Предпринятый авторами анализ на основе конкретизации градопланировочных решений в историческом аспекте позволил получить практически значимый референтный опыт и конкретные примеры обеспечения условий сбалансированных решений.

Исследование развития городов проводилось в плоскости сравнения двух управленческих парадигм развития территорий в различных социально-экономических системах, базирующихся на рыночных и смешанных экономиках и учитывающих национальные особенности модели организации хозяйства, что позволило проследить эволюцию процесса становления стратегического планирования развития городов и получить необходимый базис формирования методологии балансовых моделей для целей планирования развития города в современных условиях.

В зарубежной практике, основанной на рыночных экономических отношениях, стратегическое планирование развития городов выделилось в самостоятельную отрасль управленческого знания в начале XX в., когда стали очевидны последствия, к которым привело слабо регулируемое со стороны органов государственной власти строительство объектов недвижимости и, соответственно, несбалансированный во многих аспектах рост городов. Впоследствии

основы градостроительной политики были закреплены Афинской хартией (1933 г.), где во главу угла в развитии городов было поставлено удовлетворение главных потребностей человека — потребность в жилье, работе, транспортных средствах, физическом и духовном развитии.

На базе общей концепции планирования городского развития сформировались две модели стратегического планирования — *англо-американская* и *континентальная*. Каждая традиция прошла несколько этапов эволюции и сохранила отличительные особенности и в современных условиях, которые позволяют осуществлять определенные сопоставления, выделять наиболее интересный опыт в пределах каждой из них. В разных странах различия между этими традициями находились прежде всего в политической плоскости и определялись принципиальными особенностями управления на муниципальном уровне. К ним можно отнести:

- высокую степень автономии местного самоуправления, выборность, контроль со стороны населения, отсутствие специально уполномоченных контролирующих органов и сочетание местного самоуправления с деятельностью местных администраций (англо-американская модель, характерная для США, Великобритании и др.);

- наличие иерархии системы управления, в которой местное самоуправление является звеном, подчиненным государственной власти; ограниченность автономии наличием на местах государственных уполномоченных органов, контролирующих местное самоуправление (континентальная модель, характерная для Франции, Германии, Италии, стран Латинской Америки и Ближнего Востока).

Исследования показали, что вторая модель в наибольшей степени соответствует современным российским условиям, когда по действующему законодательству имеет место значительная иерархия органов государственной власти (как в масштабах страны, так и в масштабах отдельных регионов и территорий), разрабатываются и реализуются крупнейшие *государственные программы* (ГП), связанные с недвижимостью: например, такие как «Управление федеральным имуществом», «Экономическое развитие и инновационная экономика», «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона», «Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2020 года», «Развитие Се-

верокавказского федерального округа», «Обеспечение качественным жильем и услугами ЖКХ населения России» и др.

Становление первой модели связано с развитием городских окраин (переселение жителей из внутренних районов города в собственные дома с участком земли в Великобритании и образование городских этнических гетто в Америке) и определением идеологии последовательной децентрализации экономической активности в городах и создания полицентрических агломераций. Эта модель призвана обеспечить баланс компактности (работа рядом с домом), экологичности (зеленое кольцо вокруг компактных селитебных зон) и связанности ядер агломерации. При планировании развития городов на основе этой модели экономическая эффективность строительства и функционирования городов (так называемых «социальных городов») отходила на второй план перед социально-пространственной организацией общества. Методы их проектирования отталкивались от целеполагающих планировочных решений, использования шаблонных решений, ориентированных на создание идеальной модели города. При этом практически отсутствовал (в любом виде) балансовый подход к использованию ресурсов при планировании развития города. Практика показала оторванность принимаемых стратегических решений от рыночных реалий, их недостаточную пригодность для планирования городов, в особенности в период между Первой и Второй мировыми войнами, когда ресурсы на развитие были достаточно ограничены.

Динамика этой модели в период после Первой мировой войны была связана с усилением экономической составляющей стратегических планов развития города и прежде всего в части использования таких ресурсов, как внутригородская транспортная сеть и транспортные потоки. Оптимизация последних была направлена на поддержание скоростного режима внутри города, ограничение «съездов» и, таким образом, на дальнейшую «изоляция» компактных селитебных районов. Отметим еще одну важную особенность: органами муниципального управления признавалась такая тенденция, влияющая на развитие города, как интенсивная социальная интеграция локальных сообществ, стремящихся к самостоятельному решению своих проблем, локализация их поселения и усиление за счет этого в практике планирования принципов местного самоуправления.

Дальнейшее развитие данной модели связано с сороковыми годами прошлого века, когда наметился сдвиг к сбалансированному

решению конкретных задач развития городов, к созданию базовой схемы развития городов, ставшей в дальнейшем классической. Этому способствовали развитие комплексного и вариативного подхода к планированию развития городов, исследование трендов социально-экономического развития города, последовательное изучение всех аспектов функционирования местной экономики, детальное изучение взаимодействия города и прилегающих территорий с природным окружением, проведение социологических исследований, разработка логической планировочной модели и ее последующая актуализация. Соответственно формировалась многоплановая в части информационного обеспечения база для принятия максимально сбалансированных решений по развитию города.

Мощный рывок в теории стратегического планирования развития городов в соответствии с англо-американской моделью совершили П. Геддс [2; 3] и П. Аберкромби [4; 5; 6] в Великобритании, Л. Мэмфорд [7; 8; 9] в США. Они синтезировали достижения французской школы географии человека и англо-американских градостроительных идей.

Теоретические аспекты англо-американской модели к стратегическому планированию развития городов, основанного на тесной связи общественных процессов и характера урбанизации, неотъемлемость градостроительных решений (в том числе в части строительства объектов городской недвижимости) от планирования развития прилегающих территорий весьма актуальны и в современных условиях решения проблем развития городов. Особенно это важно для обоснования развития столиц, когда решается целый комплекс вопросов, порожденных необходимостью обеспечения баланса освоения имеющихся и присоединенных территорий, при пространственном расширении городов, и достижения оптимального планировочного решения мегаполиса в целом.

«Континентальная традиция» стратегического планирования развития городов, вторая модель в нашем сравнительном анализе, отличается формированием обширных районов внутри и на окраине города, состоящих из многоквартирных домов с очень высокой плотностью застройки и населения (к примеру, развитие Парижа). Следствием роста численности населения в городе в 1920—1930 гг. был несбалансированный пространственный рост города, приводящий к возрастанию экономической активности в центре города и высокой плотности населения на его периферии, увеличению

различного рода издержек (перемещения населения по городу, строительство коммуникаций и пр.), снижению удобства города как такового для жизни людей. Акцент в планировании развития города (план Г. Проста) делался на обеспечение баланса «плотности населения» на территории города — выравнивание плотностных характеристик городского пространства и регулирование их административно, в рамках управленческих процедур. Эти градостроительные проекты стали предшественниками идеи многоуровневой транспортной системы в городе: в частности, железные и автомобильные дороги, на которых организовано движение без светофоров, должны быть расположены на разных уровнях, но ниже уровня проживания людей.

Существенным стимулом для переоценки методов и практики стратегического планирования развития европейских городов в направлении обеспечения сбалансированных решений стал кризис градообразующей базы в старопромышленных районах с их моноспециализацией на отраслях, не устойчивых к воздействию рыночной конъюнктуры, а также зарождение в городах новых индустрий (таких как электроника, автомобилестроение, производство резины, различных продуктов на основе углеводородных полимеров, производство продуктов питания), предоставляющих рабочие места. Проблема развития и решаемые задачи были связаны с пространственным несовпадением «кризисных» городов и мест концентрации новых, развивающихся производств.

В целях децентрализации населения и промышленности в столицах европейских государств новый импульс в развитии получают перспективные (с точки зрения развития) города, впоследствии ставшие крупнейшими европейскими мегаполисами. В это же время периферийные города и районы западноевропейских стран критически отстают по уровню социально-экономического развития. Такая ситуация определила дальнейшую эволюцию и возникновение нового направления стратегического планирования развития городов — планирование экономического развития на основе определенной системы показателей, характеризующей экономические процессы.

Новые методологии и методики стратегического планирования развития городов, сформировавшиеся к началу Второй мировой войны, исходили из того, что города, специализирующиеся на новых отраслях, должны определять рост экономики страны в целом [1; 14]. В соответствии с провозглашенными новыми принципами

развития «спасением» проблемных старопромышленных территорий должно заниматься государство в лице органов муниципального управления, используя систему дотаций, направляемых в форме инвестиций в объекты городской недвижимости. С помощью финансово-экономических мер обеспечивается поощрение перевода промышленных объектов из столичных городов в регионы. Анализ соответствующей практики этого периода позволяет утверждать, что исторически доказан тезис об особой значимости планирования развития городов с учетом особенностей их экономического положения с приоритетным вниманием к возможностям государственного регулирования этих процессов.

Данный аспект актуален и для современной России. Он хорошо «прослеживается» в ситуации городов с дефицитом бюджета и городов-доноров. В табл. 1.1 представлены данные по двадцати самым дотационным регионам России, из чего видно, что дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации получают более 90 % городов. У дотационных городов по существующему законодательству нет возможностей для ведения инвестиционной деятельности. По информации данного источника городами-донорами является незначительная группа городов: Москва, Санкт-Петербург, Екатеринбург, Казань, Краснодар и ряд других.

Во второй половине 40-х гг. XX столетия британские градостроительные планировщики столкнулись с проблемой, результаты решения которой также представляют интерес для современной практики управления развитием городов. Она связана с невозможностью консолидации крупных земельных участков, необходимых для комплексного планирования развития территории, в силу стремительного роста их стоимости при проявлении хозяйственного интереса к ним со стороны государства. Решение этой проблемы на основе национализации всех незастроенных земель страны, путем выкупа и передачи в долгосрочную аренду под сельскохозяйственное использование, не получило законодательной поддержки по политическим мотивам. Интересным является решение, последовавшее в данной ситуации.

Для обеспечения требуемого баланса интересов был принят Закон о планировании (1947 г.), в котором прописывались процедуры, позволяющие муниципалитетам после независимой экспертизы покупать землю для девелопмента и редевелопмента на льготных условиях. Законодательную поддержку обеспечил и Закон о рас-

пределении промышленности (1945 г.). Он ограничивал размещение новых предприятий в районе больших городов, но предоставлял серьезные преференции предприятиям, которые размещали свои цеха на специальных территориях, определенных государственными и муниципальными стратегическими планами: например, инвестиционные кредиты на установку новейшего оборудования, пониженную арендную плату, а иногда и построенную за государственный счет готовую производственную инфраструктуру. В 1960 г. аналогичный закон был принят в отношении размещения офисов корпораций.

Таблица 1.1

**Финансовая обеспеченность субъектов Российской Федерации\***

№ п/п	Дотационный район	Дотация, млрд р.	Численность населения, тыс. чел.	Дотация на душу населения, тыс. р./чел.
1	Камчатский край	22,25	342,3	65,1
2	Магаданская область	8,51	161,2	52,7
3	Республика Саха (Якутия)	39,2	949,5	41,3
4	Чукотский автономный округ	1,69	48,6	34,8
5	Республика Тыва	9,07	316,9	28,6
6	Республика Алтай	5,85	210,8	27,7
7	Республика Ингушетия	6,65	526,6	12,9
8	Еврейская автономная область	2,3	185,1	12,4
9	Республика Бурятия	11,59	963,5	12,1
10	Республика Дагестан	30,37	2737,6	11,1
11	Чеченская республика	13,07	1267,7	10,3
12	Карачаево-Черкесская республика	4,12	427,1	9,6
13	Амурская область	7,049	860,7	8,2
14	Республика Адыгея	3,51	443,1	7,9
15	Кабардино-Балкарская республика	6,7	893,7	7,5
16	Забайкальский край	8,32	1117,3	7,4
17	Республика Северная Осетия—Алания	4,76	700,6	6,8
18	Псковская область	4,58	688,7	6,6
19	Республика Калмыкия	1,87	283,2	6,6
20	Забайкальский край	16,4	2491,6	6,6

\* Данные за 2010 г. Источник: [www.kapital-rus.ru](http://www.kapital-rus.ru)



В качестве базовых английских законов, существенно продвигавших стратегию градостроительства, можно рассматривать Закон о новых городах (1946 г.) и Закон о развитии городов (1952 г.). В соответствии с ними был определен новый исполнительный орган в сфере стратегического планирования развития городов — Министерство городского и регионального планирования. Начался этап массового создания планов развития городов на основе индивидуального комплексного анализа экономики и социальной сферы, а также в рамках концепции градостроительного развития территории, принятой на уровне страны. Это был переход к «расчетному» планированию, при котором альтернативные варианты, обеспечивающие сбалансированные решения, определяются исходя из системного анализа, экономического и демографического прогнозирования.

Существенные изменения в системе стратегического планирования развития городов, направленные на децентрализацию, происходили и в рамках континентальной традиции. Для снижения уровня концентрации экономической деятельности и населения на ограниченной территории были определены «балансирующие» города, призванные стать противовесами регионам с избыточной социально-производственной нагрузкой. Был выбран подход, при котором каждый из этих городов имел доминирующую функцию, а вокруг города была определена «зона влияния»: полюс роста для проблемных районов.

В поддержку децентрализации была создана достаточно разветвленная сеть скоростных железных дорог, которые обеспечивали доступность поездок на работу. Децентрализация в столичных городах была направлена на строительство новых районов, где планировалось изначально насытить их новой экономикой — университетами, различными высокотехнологичными производствами и прочим. Именно эта идея, пока только эпизодически, возникает в обсуждениях развития Москвы, окраинные районы которой уже получили название «спальных». Проведенные в этом аспекте исследования дали интересный фактический материал о наличии значительных дисбалансов развития.

Еще в 2007 г. оказались практически исчерпаны территориальные ресурсы Москвы для всех видов строительства. Продолжилась практика уплотнения жилых микрорайонов, размещения объектов нового строительства на территориях природного комплекса и компенсации изымаемых земельных участков за счет территорий, не

обладающих природной и рекреационной ценностью. Значительно увеличился дефицит мест для организованного хранения и парковки автомобильного транспорта. Нарастал дефицит электрической энергии для обеспечения нового строительства, оставались низкими темпы реконструкции электрических, тепловых, а также канализационных сетей и каналов. Не были обеспечены на должном уровне очистка поверхностных стоков с застроенных территорий, промышленная переработка отходов производства и потребления. Состояние материально-технической базы существующих организаций оптовой торговли продовольствием (уровень физического износа основных фондов более 65 %) и выход из эксплуатации к 2010 г. 17 % холодильных мощностей не позволяют увеличивать объемы оптового оборота продовольствия адекватно росту покупательной способности населения. Дальнейшее развитие российской столицы становится возможным лишь при сбалансированном решении основных градостроительных проблем: материальных, финансовых, территориальных и социального обеспечения населения.

Для реализации возможности комплексного планирования во многих странах уже на рубеже 50—60-х гг. прошла реорганизация местного самоуправления, были осуществлены попытки укрупнения административно-территориальных единиц. Еще одной важной тенденцией стал переход от управления городом к управлению территорией, что было вызвано высокой плотностью населения и размытостью границ между городом и сельской местностью.

Позднее стратегическое планирование развития крупных городов столкнулось с новыми реалиями, среди которых главными стали продолжающийся рост численности населения и интенсивная автомобилизация (к концу XX в. уже 71 % домохозяйств Англии владели хотя бы одним автомобилем). В этот период важным шагом нового стратегического планирования развития городов стало распространение автоматизации транспортной сети на основе математического моделирования эволюции транспортных сетей и прогнозирования транспортных потоков. Следующим технологическим новшеством в стратегическом планировании развития городов стали *геоинформационные системы* (ГИС), позволившие более эффективно осуществлять мониторинг, т.е. проводить верификацию результатов применения стратегических планов развития.

Утвердились основы стратегического планирования развития городов. В европейском понимании это пространственное развитие

города в комплексе с социальными и экономическими задачами, в американском — пространственное планирование на основе зонирования. При этом каждое ведомство осуществляет свое зонирование и в его рамках управляет развитием. Во главу угла стратегического планирования ставится индикативное планирование — реализация экономических целей.

Начало 1970 г. ознаменовалось публичным обсуждением и развитием идеи о «пределах роста». В этот период было высказано достаточное количество предложений, связанных с планированием развития городов на основе поиска оптимальных подходов к обеспечению устойчивости этих процессов (в том числе и в рамках «Римского клуба»). Однако ни одно из предложений не получило достаточной аргументации, поэтому на повестке дня продолжают оставаться актуальными и дискуссионными практически все вопросы развития городов, ведущим среди которых является обеспечение сбалансированности решений в пределах городских территорий.

Вместе с тем впервые стратегия редевелопмента в европейских и в меньшей степени американских городах стала ориентироваться на ограничение «естественного» развития. Популярным становится метод экологических и социальных императивов, причем именно социальный аспект приобретает все большую значимость. Социальная политика в крупных городах становится основной задачей стратегического планирования развития городов на Западе по обе стороны Атлантики. Социальная политика призвана обеспечивать тот контекст, в котором индивиды выбирают стиль и организацию жизни. Социальный аспект стал тесно связанным с планированием социальной сферы на государственном уровне.

Исследование и логическая систематизация практических подходов к стратегическому развитию городов в зарубежной практике позволили выделить значимые аспекты и предложить их для учёта в современной практике разработки отечественной градостроительной политики, когда в крупном мегаполисе, прежде всего таком, как Москва, поставлена задача перехода на сбалансированное развитие.

Инструменты успешной реализации задач сбалансированного развития условно можно подразделить на три группы: первая группа относится к стадии формирования планов, а две другие — к стадии их реализации, но с дифференциацией по объекту и субъекту управления.

Инструменты стадии прогнозирования и планирования призваны обеспечить: реализацию такого параметра, как максимизация возможности реализации социальной политики; мониторинг мероприятий и привязку их к соответствующим геоинформационным системам; моделирование вариантов решений на базе автоматизации и выделения группы показателей, отражающих экономические процессы в городе; выбор доминирующего, универсального показателя для планирования; исследование трендов развития города; анализ особенностей экономики конкретного города.

Инструменты второй группы позволяют реализовать: модификацию структуры первичных территориальных делений города, наиболее адекватных реализации задач развития; освоение дополнительных территорий к уже существующим территориям города с заданным целевым назначением; создание нового территориального субъекта развития города, со специальным набором полномочий; планировочную (градостроительную) модель города — «расширенная» территория города и анализ развития города «во взаимосвязи» с пригородами.

Инструменты третьей группы направлены на стимулирование размещения объектов определенного профиля на соответствующей территории и введение особого режима использования незастроенных территорий.

Исследование показало, что инструментарий обеспечения сбалансированных градостроительных решений в своем развитии прошел три существенные фазы эволюции, в основе каждой из которых находится определенная доминанта, выступающая системообразующим звеном планирования и реализации решений по сбалансированному развитию города.

На рис. 1.1 представлены основные этапы эволюции инструментария обеспечения сбалансированного развития.

На этапе I инструменты сбалансированного развития города базировались преимущественно на планировочных решениях, на этапе II — на использовании законодательства. На этапе III при решении градопланировочных проблем, подкрепленных законодательной базой, во главу угла ставится решение социально-экономических вопросов по обеспечению комфортной среды обитания.

Следует еще раз подчеркнуть, что в современной управленческой практике РФ в основе стратегического планирования развития го-

родов находятся устаревшие концептуальные положения планирования, соединившие идеи англо-американской и континентальной моделей с ориентацией на прогнозирование всех ключевых индикаторов социально-экономического развития на долгосрочную перспективу. Они фактически не ориентированы на вовлечение в процесс планирования населения и общественных организаций в силу неразвитости отечественного инструментария общественных обсуждений этого плана. Необходимо отметить и то, что российская наука планирования, утратив богатую и апробированную десятилетиями советскую культуру планирования, пока еще не разработала в достаточной мере новый инструментарий. Такие направления деятельности, как моделирование эволюции транспортной сети и прогнозирование транспортных потоков, моделирование потребительского поведения, автоматический поиск оптимальных планировочных решений, — предстоит осваивать заново.

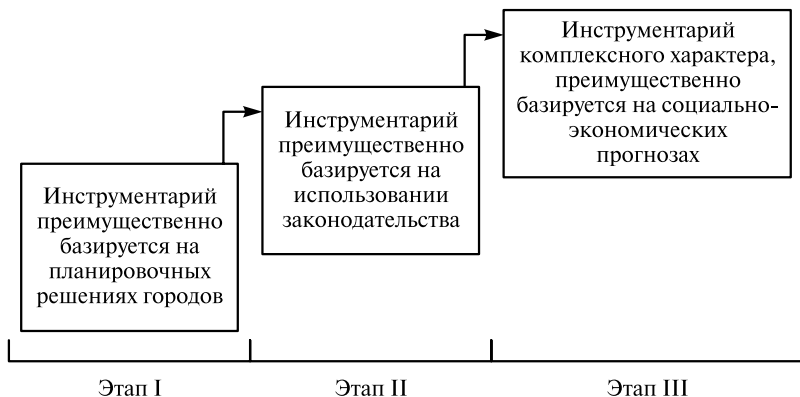


Рис. 1.1. Основные этапы эволюции инструментария обеспечения сбалансированного развития городов

Вместе с тем в России имеется опыт стратегического планирования развития городов (например, успешный опыт Санкт-Петербурга) [17]. Его особенностью является то, что в российских условиях на первый план выдвигаются задача комплексного, гармоничного и сбалансированного развития городов, а также выработка эффективной социально-экономической политики по отношению ко всем сферам жизнедеятельности и секторам экономики (в отличие, например, от стратегических планов развития городов за рубежом, которые содержат, как правило, меры по со-

действию и развитию именно и только ключевых для города отраслей и сфер деятельности). Для развития этого направления крайне полезной будет организация проведения периодических крупномасштабных исследований — срезов жизни крупных городов раз в три года или не реже, чем один раз в пятилетие. Это позволит собрать дополнительный к ежегодной статистике информационный материал, осознать пространственные различия и градиенты и в целом улучшить ситуацию с информационным обеспечением разрабатываемых стратегий развития городов.

Еще один базисный фактор, требующий учета в рамках стратегического планирования развития российских городов, — постепенный переход от формализованного централизованного типа государственной инвестиционной политики к формализованному либеральному ее типу.

Обобщая рассмотренные подходы к стратегическому планированию развития городов, подчеркнем, что основными целями государственной инвестиционной политики в этой связи являются: мобилизация финансовых ресурсов, необходимых для инвестиционной деятельности, реализация государственных целевых комплексных программ строительства, обеспечение структурных преобразований и повышение эффективности капитальных вложений в объекты городской недвижимости.

## **1.2. Управление развитием города в проекции экономических систем**

Город представляет собой целостную пространственную социально-экономическую систему, являющуюся первичным элементом территориального разделения труда и местом жизнедеятельности значительной части населения. В современных условиях города играют определяющую роль в поступательном общественно-экономическом развитии, совершенствовании техники и технологии, обеспечивают развитие материально-технической инфраструктуры, предоставляют значительные возможности в росте профессионального и квалификационного уровня работников, формируют сферу обращения и каркас финансово-кредитной системы государства.

Это прежде всего обусловлено высокими темпами роста городов и, в частности, значительными объемами инвестиций в развитие объектов городской недвижимости, что вызывает повышенный интерес к исследованию проблем их развития, поиску новых, более

эффективных форм управления и планирования, особенно в крупных городах, городах-мегаполисах.

Отмечая роль крупных городов в общественно-экономическом развитии региона, важно сразу уточнить, что понимается под крупным городом или мегаполисом и как выстраивать управленческие отношения в зависимости от особенностей пространственного размещения городов.

Мировая практика демонстрирует три основные формы крупных городов, они рассматриваются как города-регионы. В качестве города-региона выступает агломерация как система долговременных договоров между мегаполисом и муниципалитетами, расположенными в пределах эффективной ежедневной взаимной миграции. Первой формой агломерации, достигшей наибольших успехов в развитии, являются Ванкувер, Монреаль, Торонто (города Канады), развивающиеся при активном участии соответствующих провинций. В качестве второй формы агломерации выступают Большой Париж, Нью-Йорк, Токио, Мадрид. Такой вариант характеризуется сложной системой согласования интересов между мегаполисом и окружающей или окружающими территориями, осуществляемой при активном участии соответствующих региональных правительств и в меньшей степени муниципалитетов. Чаще всего речь идет о взаимодействии мегаполиса и одной территории, примером выступает Большой Париж, который включает всю территорию департамента Иль де Франс. Большой Нью-Йорк охватывает часть территорий штатов Нью-Йорк, Нью-Джерси и Кентукки, формируя отношения мегаполиса и нескольких региональных правительств. Город-регион по третьей форме — это Пекин, Шанхай, Сеул, Куала-Лумпур и т.п. Чаще они располагаются в Китае или Южной Корее и при сохранении жесткой централизации планирования развиваются как единая система расселения, контролируемая центральным правительством.

Каждый крупный город РФ может рассматриваться как особая социально-экономическая система со своими специфическими условиями. При этом различные города имеют с позиций работы органов исполнительной власти свои особенности, которые необходимо учитывать при выборе оптимальных форм управления организацией инвестиций в развитие объектов городской недвижимости. Сравнительная характеристика отдельных экономических показателей российских городов, которые позволяют оценить

сложившиеся количественные соотношения, присущие процессам их развития, по данным Росстата в 2013 г. проиллюстрирована в табл. 1.2.

Таблица 1.2

**Показатели функционирования городов России, тыс. р./чел.**

№ п/п	Города	Показатель
<i>С высоким бюджетным доходом на душу населения</i>		
1	Новый Уренгой	105,20
2	Норильск	80,70
3	Сургут	59,58
4	Петропавловск-Камчатский	56,34
5	Нижневартовск	51,44
	Москва	131,40
<i>С низким бюджетным доходом на душу населения</i>		
1	Владикавказ	10,59
2	Новочебоксарск	8,97
3	Нижнекамск	5,09
4	Альметьевск	4,83
5	Энгельс	1,91
<i>С высокими инвестициями в основной капитал</i>		
1	Новый Уренгой	603,66
2	Сочи	404,92
3	Нижневартовск	222,50
4	Нижнекамск	194,12
5	Краснодар	190,94
	Москва	72,60
<i>С низкими инвестициями в основной капитал</i>		
1	Владикавказ	13,69
2	Ковров	11,88
3	Железнодорожный	10,07
4	Балашиха	9,44
5	Миасс	9,25
<i>Объем производства</i>		
1	Норильск	1803,4
2	Нижнекамск	1304,9
99	Сургут	18,1
100	Элиста	3,5
	Москва	207,1



Очевидно, что города, показатели которых представлены в таблице, значительно различаются по масштабам и темпам своего развития, уровню развития производительных сил, структуре объектов городской недвижимости, экономическому потенциалу, роли в политической, культурной жизни региона и России. Москва выносится за рамки общей оценки, как город, представляющий собой слишком самостоятельную и обособленную структуру. С этих позиций Москва занимает лидирующее положение, отличаясь даже от крупных отечественных мегаполисов не только масштабами, но и влиянием на развитие экономики страны в настоящее время. Поэтому иерархичность, большая сложность и высокая динамика развития производства, транспорта, инфраструктуры, которые могут быть реализованы в современной городской среде, обуславливают необходимость системного сбалансированного подхода к планированию инвестиций в объекты городской недвижимости. Решение этой проблемы, которая серьезно обозначилась в последние десятилетия новейшей Российской истории, должно быть основано на всем предшествующем отечественном опыте управления развитием города как в период директивной (плановой) экономики, так и в рыночных условиях.

Почти вековой опыт планирования развития городов нашей страны в условиях смены двух социально-экономических систем подтверждает целесообразность использования методики сопоставления потребностей и ресурсов, соизмерения затрат и результатов, на основе реализации балансовых моделей.

Учитывая, что города развиваются постепенно, постепенно усложняется и процесс управления развитием города, формируется многовековая история и традиции управления развитием города. В процессе эволюции сложились две основные модели градорегулирования:

- первая модель, основанная на проектном регулировании и административных решениях;
- вторая модель, подразумевающая использование правовых и экономических методов планировочного регулирования.

Градорегулирование по первой модели в основном базировалось на статичной модели генерального плана, которая в идеале пересматривалась один раз в 25—30 лет [25] и была направлена на разработку «жестких» решений, во многом связанных с идеологическими догмами. В настоящее время в мировой практике градо-

строительное проектирование большее внимание уделяет моделированию поведения города и оценке альтернативных и возможных планировочных решений, а не выбору и обоснованию «единственно верного» жесткого решения на перспективу.

Эффективность второй модели доказана полувековым опытом развитых стран со сложившейся рыночной экономикой, где градорегулирование — одна из приоритетных функций органов государственной власти и местного самоуправления. В процессе планирования инвестиций в объекты городской недвижимости именно этот аспект является главным. В качестве основы для принятия решений используется генплан и сформированная на его базе *адресно-инвестиционная программа* (АИП).

В России, в том числе в Москве, до последнего времени развивалась первая модель, как наиболее адекватная советскому типу хозяйствования, позволившая накопить большой опыт использования именно административных механизмов планировочного регулирования.

Обозначим «точку отсчета» в нашем анализе: бурное развитие городов на рубеже XIX—XX вв. в России было резко прервано в период революции, в результате многие города пришли в упадок. Практически все системы городского хозяйства оказались разрушенными, в связи с чем все градорегулирующие проблемы оказались в ведении Всероссийской чрезвычайной комиссии (ВЧК), которая наряду с основной деятельностью по борьбе с противниками режима административными мерами перераспределяла все ресурсы. Именно в это время началось уплотнение жильцов в квартирах — заселение малоимущих в квартиры более обеспеченных горожан. Квартплата была отменена — государство функционировало по законам «военного коммунизма». Города и городское хозяйство были брошены на произвол судьбы, управление города обеспечивалось по схеме самовыживания [15].

В 20-е гг. при переходе страны к *новой экономической политике* (нэп) были воссозданы элементы товарно-денежных отношений и началось восстановление городов и городского хозяйства. Этап нэпа был недолгий, всего четыре года, но весьма продуктивный, позволивший восстановить городское хозяйство и города. Во второй половине 20-х гг. были приняты важные экономические решения по введению обоснованной системы оплаты за жилье и коммунальные услуги, учитывающей уровень доходов граждан. Начали развивать-

ся децентрализованные системы коммунального управления, создаваться жилищные кооперативы и товарищества, которые вели жилищное строительство.

В конце 20-х гг. началось формирование нового аспекта государственного управления, в основу которого были положены принципы жесткой централизации и отраслевого управления. Были сформированы органы государственного управления — Госплан, наркоматы, система плановых органов и система директивных пятилетних и годовых планов развития отраслей.

В конце 30-х гг. государство взяло курс на развитие административно-командной системы: планирование на основе товарно-денежных отношений и плюрализма форм собственности было свернуто. В экономической формуле товарно-денежных отношений за основу были приняты материальные ресурсы, стоимостная, денежная оценка которых являлась соподчиненной величиной. Все материальные ресурсы были сконцентрированы в руках государства, а оперативное управление было передано на уровень союзных министерств и ведомств, их основной задачей было развитие промышленной базы.

Управление таким сложным организмом, как город, в условиях централизованной экономики, как отмечалось ранее, осуществлялось городским Советом и его исполнительным органом — исполкомом Совета. Его распорядительные функции, как правило, заключались в дублировании распоряжений вышестоящих органов власти, так как система расселения развивалась как придаток к промышленности на основе ведомственных принципов размещения жилищного строительства и коммунального хозяйства. Следует подчеркнуть, что «основные контуры» механизма управления городским развитием сформировались в 30-е гг., когда важнейшей стратегической задачей было проведение индустриализации страны. Территория города представлялась как совокупность основных объектов — предприятий, развитие которых было направлено на обеспечение города в лице его управляющей системы. Создание тяжелой промышленности на долгие годы определило основные направления развития многих городов и методов управления ими. Именно это и задавало вектор планирования капитальных вложений в объекты городской недвижимости — ориентация на промышленность.

Город при заводе получал название соцгорода, наиболее ярким представителем которого стал Магнитогорск. Такой статус был за-

креплен в 1932 г. постановлением правительства и сохранялся долгие годы. Этим было положено начало развитию монофункциональных городов, основная роль которых сводилась к снижению отраслевых издержек. Планирование и баланс различных видов общих издержек, связанных с функционированием монофункциональных городов, при монопольном хозяине, в роли которого выступало государство, практически до 60-х гг. XX в. не исследовались.

Реальные возможности развития городов были связаны с вертикальной ветвью власти и сконцентрированы в руках министерств. Местные органы власти осуществляли лишь номинальное управление, они практически были лишены финансовых ресурсов и материальных возможностей. Большая доля материальных ресурсов аккумулировалась в сфере материального производства, на содержание непроектной сферы выделялись ресурсы по остаточному принципу.

В системе методологических принципов управления городом был установлен главный принцип — приоритет отраслевой системы управления. Социально-экономическое развитие территориальной системы, каковой является город, было соподчиненным по отношению к развитию производственной инфраструктуры. Соответственно и развитие плановой функции органов власти в городе было минимально; в лучшем положении оказалась Москва, где с середины прошлого века активизировались разработки межотраслевого баланса города [16].

Дееспособность системы управления городом основывалась на праве жесткого директивного централизованного планирования и распределения под план материальных ресурсов. Образно эту систему можно представить как военно-мобилизационную, позволяющую концентрировать на определенных, главных направлениях ресурсы государства. Такая система на определенных этапах развития советского общества (в период индустриализации, послевоенных восстановительных работ, развития новых отраслей промышленности в 60—70-е гг., таких как аэрокосмическая, нефтегазовая, биологическая, освоения целинных земель и др.) обеспечила поступательное развитие системы расселения и процессов урбанизации. Так, если в 1859 г. удельный вес численности городского населения в общей численности населения в пределах границ Российского государства составлял 5,7 %, а в 1897 — 13 %, то в границах Советского Союза в 1940 г. он составлял уже 33 %, а в

1990 г. — 66 %, т.е. к концу рассматриваемого периода уже 2/3 населения страны стали проживать в городской местности.

Однако в истории административно-командной системы были периоды замены отраслевого, вертикально-интегрированного управления на территориально-отраслевое. В эти периоды был достигнут наибольший экономический рост в стране, социальная сфера развивалась на основе централизованных Совнархозами местных ресурсов, что позволило большее внимание уделить главной составляющей общества — человеку, применительно к условиям его жизни, и к региональной специфике страны вследствие принятия территориального подхода. Методы планирования именно этого периода наиболее ценны для современных разработок методологии ресурсных балансов города.

Административно-командная система обеспечивала управление ресурсами, направляемыми на развитие городского хозяйства, за счет жесткого перераспределения материально-финансовых ресурсов, принадлежащих государству и объединенных в масштабах государства. Это имело свои положительные и отрицательные стороны, которые важно учесть в настоящее время, создавая новую систему планирования использования ресурсов города.

К положительным сторонам командно-административной системы управления следует отнести:

- высокую степень социальной защищенности населения;
- отсутствие безработицы в обществе;
- возможность быстрой концентрации всех ресурсов общества для достижения главной цели;
- развитие народного хозяйства в соответствии со стратегическими планами;
- снижение или полное отсутствие некоторых видов производственных издержек (например, связанных с затратами на рекламу и маркетинговые исследования) и транзакционных издержек (например, издержек, связанных с нарушением условий контракта и контролем его исполнения — никто не может нарушать плановое задание).

Планово-распределительная система управления процессами расселения населения породила также и ряд негативных последствий, основные из которых следующие:

- хроническое отставание уровня развития социальной инфраструктуры городов от уровня их промышленного развития, поскольку

ку средства на развитие социальной инфраструктуры городов выделялись по остаточному принципу;

- стремление к минимизации уровня технико-экономических показателей проектных потребностей в ресурсах, обусловленное желанием ускорить утверждение проекта и выделение средств на его реализацию;

- удорожание проекта в процессе его фактической реализации, которое компенсировалось за счет средств на строительство непроизводственных объектов.

Как результат такого планирования отметим отсутствие комплексности в развитии городской территории — город представлял «лоскутное» одеяло в условиях, когда каждая отрасль самостоятельно решала вопросы размещения и масштабы развития своих предприятий. Достаточно распространенной была ситуация, при которой строительство жилья значительно опережало развитие объектов коммунального хозяйства, дорожно-транспортной инфраструктуры и природоохранных объектов.

Как сопутствующий фактор развития городов следует отметить неразвитость потребительского рынка товаров и услуг в результате преобладания в производственной составляющей города предприятий отраслей тяжелой промышленности и военно-промышленного комплекса. Совершенно недостаточно было развито производство потребительских товаров, а их качество в условиях постоянно неудовлетворенного спроса оставалось низким. Неконкурентоспособность отечественных потребительских товаров свободного конкурентного рынка привела этот сектор экономики городов к упадку.

Необходимо отметить, что в результате таких подходов обозначилось несоответствие между правами, ответственностью и возможностями их реализации силами городских и региональных властей. Было очевидным отсутствие экономической зависимости между эффективностью деятельности градообразующего комплекса города и экономическими возможностями системы, управляющей городом. Задачи и функции управления городом, законодательно закрепленные за системой, значительно превышали возможности, которыми располагали органы власти города и даже региона, в состав которого входили города. Ключи к решению задач, стоящих перед городом, находились только у министерств и ведомств.

Главной особенностью старой системы управления была не просто слабость территориальной системы управления, а неопределенность самого объекта управления, декларация функций городских и областных властных структур и полное отсутствие механизма их реализации. Развитие территории определялось либо генеральным планом города, либо составленным на его основе комплексным планом социально-экономического развития, который представлял собой набор отраслевых решений и не гарантировал баланса ресурсов, обеспечивающих достижение социальных интересов развития территории. Практически не существовало механизма согласования ведомственных, отраслевых и территориальных планов. Значительная доля социально-бытовых услуг оказывалась на ведомственной основе: жители районов «богатых» и «бедных» отраслей попадали в социально не равные условия жизни. Городские интересы как разновидность групповых интересов проявлялись в ограниченной мере, так как социальная активность и социальный контроль были существенно больше по месту занятости, чем по месту жительства.

Фактором, усугубляющим дисбалансы в управлении ресурсами города, стало отсутствие внутривластных связей на территории. Ориентация экономики на отраслевое распределение материальных ресурсов обусловила развитие мощных вертикальных связей управления, в то время как горизонтальные связи практически не развивались. В условиях дефицита материальных ресурсов развитие межотраслевых связей требовало длительных согласований, вследствие чего отрасли и предприятия стремились к самообеспечению и превратились в многоотраслевые производства. Распад утвержденных директивно хозяйственных связей в период новейшей истории России стал важным фактором, предопределившим экономический спад в городах и обострившим актуальность создания новых подходов к методологии планирования ресурсного обеспечения.

Подчеркнем еще одну сложность планирования в условиях социалистического типа хозяйствования — безвозмездное использование ресурсов. В результате действовавшего механизма управления ресурсы (земля, вода, труд, городская инфраструктура) в стоимость производимой продукции включались лишь частично, и соответственно экономическая основа для их воспроизводства не создавалась. Живой труд был гораздо дешевле овеществленного, в связи

с чем научно-технические достижения в практику внедрялись внеэкономическими методами. Техническая отсталость жилищно-коммунального хозяйства, плохое состояние дорожно-транспортной, инженерной инфраструктур — следствие безвозмездного и бесконтрольного использования ресурсов.

Таким образом, административно-командная система управления объективно не могла способствовать комплексному сбалансированному и пропорциональному развитию города. Города развивались в рамках планового хозяйства на основе «хуторской» системы предприятие — жилой район. В зависимости от величины предприятия его социально-жилой «цех» принимал форму поселка в городе или микрорайона (жилой группы), или одного жилого дома. Строительство города сосредоточивалось на освоении новых территорий, застройка которых представлялась в экономическом плане всегда дешевле проведения реконструкции в пределах застроенной части, так как обеспечение жильем жильцов сносимых домов существенно уменьшало долю жилья для «своих» отраслевых нужд. В СССР имелось лишь несколько крупных городов, строительство которых осуществлялось комплексно при одном новом градообразующем предприятии: Тольятти — ВАЗ, Набережные Челны — КамАЗ, или осуществлялось строительство закрытых «городов-наукоградов», связанных с высокими технологиями оборонного характера. Планы по обновлению жилого фонда, реконструкции и модернизации непроизводственных фондов являлись задачей отдаленного будущего, в связи с чем периферия города, как правило, представляла новые районы, которые окружали ветшавшую, а в некоторых случаях и деградирующую застройку центра. Экономика города не рассматривалась как совокупность целого, а дробилась на экономику транспорта, строительства, здравоохранения, бытового обслуживания. В итоге в масштабах страны сформировалась одинаковая ситуация с управлением развитием городов, которая в общем представляла собой результат фактического преобладания отраслевых интересов над территориальными [11].

На рис. 1.2 представлены основные характеристики управления развитием города в условиях директивной экономики в разрезе субъекта и объекта планирования в период смены вертикально-интегрированного управления на территориально-отраслевое.

Отказ от административно-командной системы и переход к рыночным отношениям принципиально изменили механизм формирования и планирования материально-финансовых ресурсов, обе-



спечивающих процесс воспроизводства городских объектов недвижимости, что потребовало создания новой модели управления городом на основе выделения объекта управления «городское хозяйство».



Рис. 1.2. Основные характеристики управления развитием города в условиях директивной экономики (в разрезе субъекта и объекта планирования)

Классик теории муниципального управления Л.А. Велихов [1] указывал, что термин «городское хозяйство» употребляется в трех различных значениях:

- во-первых, под городским хозяйством нередко подразумевается совокупность частных хозяйств в городе;

- во-вторых, городским хозяйством в его статическом значении называют всю сумму наличных оборудования и учреждений, обслуживающих городское благоустройство;

- в-третьих, городское хозяйство понимается как деятельность города в лице его публичных органов, направленная на удовлетворение известных коллективных, общественных потребностей городского населения.

Муниципальное хозяйство носит черты частного, поскольку организации, предприятия и учреждения выступают на рынке как равноправные самостоятельные субъекты. Однако, в отличие от обычного частного хозяйства, целью муниципального хозяйства является не получение прибыли, а удовлетворение общественных потребностей жителей. Следовательно, результатами этого хозяйствования пользуются все жители муниципального образования, и они же являются заказчиками услуг, оказываемых с помощью муниципального хозяйства, управляемого органами исполнительной власти города.

Создание эффективной системы управления развитием города в современных условиях требует осмысления факта, что на смену монопольному собственнику — государству в результате политики приватизации пришли новые собственники основных фондов, осуществляющие градостроительную деятельность. Градостроительная деятельность в новых условиях ведется в интересах самих собственников, преследующих личные или групповые интересы по извлечению прибыли, в связи с чем основной задачей органов власти в городе является создание условий, обеспечивающих равные возможности субъектов градостроительной деятельности, и реализация градостроительной политики, направленной на обеспечение интересов всего муниципального сообщества в целом. Поэтому управление городом и планирование сбалансированных решений по использованию ресурсов на современном этапе заключаются не только в разработке современной системы градорегулирования, но и в определении совокупности объектов городского хозяйства и уровня ответственности за их развитием и совершенствованием. Под градорегулированием в данном случае понимается регулирование градостроительной деятельности, осуществляемое органами государственной власти. В этом контексте задача в сфере управления экономикой строительства Москвы может конкретизироваться следующим образом. Со стороны органа исполнительной власти города, которым является Департамент градостроительной поли-

тики (ДГП), необходимо под определенные в АИП объекты недвижимости, финансирование инвестиций в которые осуществляется из средств госбюджета, сформировать сбалансированные решения, обеспечивающие эффект комплексного характера.

Рассмотрим это в методическом аспекте подробнее. Градорегулирование, как планировочное регулирование, заключается в подготовке, принятии и осуществлении решений, стимулирующих или ограничивающих изменения в состоянии территории и ее использовании [14]. На современном этапе территория города, сам город выступают как место, где формируются и перераспределяются финансовые и материальные ресурсы. Таким образом, установление рациональной системы использования территорий может либо увеличить, либо сократить доходную часть городского бюджета.

Потребность реформирования системы градорегулирования и соответственно подхода к планированию инвестиций в объекты городской недвижимости главным образом вызвана сменой социально-экономических реалий, в частности, тем, что государство перестало быть единственным владельцем недвижимости и финансовых ресурсов, и в градостроительный процесс включилось множество юридических и физических лиц, активизировался оборот земельных участков и недвижимости. Возникающие в связи с появлением этих и других факторов процессы и явления выходят за рамки возможностей старых подходов административного регулирования, обуславливают необходимость новых экономических решений.

Опираясь на новые законодательно закрепленные правила соблюдения баланса интересов граждан, их сообществ и государства, планировочное регулирование, по мнению специалистов, стало одним из действенных средств поддержания и улучшения качества среды обитания, создания предпосылок устойчивого развития территории на основе согласования интересов территорий между собой на всех уровнях территориального деления, интересов отраслей на каждой территории, снижения ущерба от природных и техногенных процессов, улучшения тенденций изменения экологической и социально-экономической ситуации. Дополненное экономическим инструментарием регулирование на основе балансового подхода планирование регулирование приобретает законченный вид.

В современной России система градорегулирования находится в состоянии реформирования. Необходимость преобразований и их сущность определяются законодательством РФ, прежде всего

законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [24], Градостроительным [5] и Земельным [9] кодексами Российской Федерации.

В табл. 1.3 систематизированы законодательные аспекты управления развитием города, существенные для обеспечения сбалансированных плановых решений в современных условиях.

Таблица 1.3

**Законодательные аспекты управления развитием города, существенные для обеспечения сбалансированных плановых решений в современных условиях**

Закон	Содержательная составляющая
Земельный кодекс РФ	<p><i>Земельное законодательство:</i>                      земельное законодательство находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ;                      земельное законодательство состоит из настоящего Кодекса, федеральных законов, законов субъектов РФ;                      нормы земельного права, содержащиеся в других федеральных законах, законах субъектов РФ, должны соответствовать настоящему Кодексу;                      земельные отношения могут регулироваться указами Президента РФ, которые не должны противоречить настоящему Кодексу, федеральным законам;                      Правительство РФ принимает решения, регулирующие земельные отношения, в пределах полномочий, определенных настоящим Кодексом, федеральными законами, а также указами Президента РФ, регулирующими земельные отношения;                      на основании и во исполнение настоящего Кодекса, федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ, законов субъектов РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ в пределах своих полномочий могут издавать акты, содержащие нормы земельного права;                      земельное законодательство регулирует отношения по использованию и охране земель в РФ, как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (земельные отношения).</p> <p><i>Земельные отношения:</i>                      к отношениям по использованию и охране недр, водных объектов, лесов, животного мира и иных природных ресурсов, охране окружающей среды и особо охраняемых природных территорий и объектов, охране атмосферного воздуха и объектов культурного наследия народов РФ применяются соответственно законодательство о недрах, лесное, водное законодательство, законодательство о животном мире, об охране и использовании других природных ресурсов, об охране окружающей среды и атмо-</p>

Закон	Содержательная составляющая
Земельный кодекс РФ	<p>сферного воздуха, об особо охраняемых природных территориях и объектах, об охране объектов культурного наследия народов РФ, специальные федеральные законы;</p> <p>к земельным отношениям нормы указанных отраслей законодательства применяются, если эти отношения не урегулированы земельным законодательством;</p> <p>имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами.</p> <p><i>Полномочия РФ в области земельных отношений:</i></p> <p>установление основ федеральной политики в области регулирования земельных отношений;</p> <p>установление ограничений прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков, а также ограничений оборотоспособности земельных участков;</p> <p>государственное управление в области осуществления мониторинга земель, государственного земельного контроля, землеустройства (в ред. Федерального закона от 13.05.2008 г. № 66-ФЗ);</p> <p>установление порядка резервирования земель, изъятия земельных участков, в том числе путем выкупа, для государственных и муниципальных нужд (в ред. Федерального закона от 10.05.2007 г. № 69-ФЗ);</p> <p>резервирование земель, изъятие земельных участков, в том числе путем выкупа, для нужд Российской Федерации (в ред. Федерального закона от 10.05.2007 г. № 69-ФЗ);</p> <p>разработка и реализация федеральных программ использования и охраны земель;</p> <p>иные полномочия, отнесенные к полномочиям РФ Конституцией РФ, настоящим Кодексом, федеральными законами;</p> <p>РФ осуществляет управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности РФ (федеральной собственностью).</p> <p><i>Полномочия субъектов РФ в области земельных отношений:</i></p> <p>резервирование, изъятие, в том числе путем выкупа, зе-</p>

Закон	Содержательная составляющая
Земельный кодекс РФ	<p>мель для нужд субъектов РФ; разработка и реализация региональных программ использования и охраны земель, находящихся в границах субъектов РФ; иные полномочия, не отнесенные к полномочиям РФ или к полномочиям органов местного самоуправления (в ред. Федерального закона от 10.05.2007 г. № 69-ФЗ); осуществление управления и распоряжения земельными участками, находящимися в собственности субъектов РФ.</p> <p><i>Полномочия органов местного самоуправления в области земельных отношений:</i> резервирование земель, изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд, установление с учетом требований законодательства РФ правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований, разработка и реализация местных программ использования и охраны земель, а также иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель (в ред. Федерального закона от 10.05.2007 г. № 69-ФЗ); управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности</p>
Градостроительный кодекс РФ	<p><i>Полномочия органов государственной власти РФ в области градостроительной деятельности:</i> подготовка и утверждение документов территориального планирования Российской Федерации; утверждение документации по планировке территории для размещения объектов федерального значения в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом; техническое регулирование в области градостроительной деятельности; ведение государственного реестра саморегулируемых организаций; осуществление государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций; обращение в арбитражный суд с требованием об исключении сведений о некоммерческой организации из государственного реестра саморегулируемых организаций в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом и другими федеральными законами; установление перечня видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту</p>

Закон	Содержательная составляющая
Градостроительный кодекс РФ	<p>объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства (далее также — работы, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства);</p> <p>ведение федеральной государственной информационной системы территориального планирования;</p> <p>установление порядка ведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности;</p> <p>утратил силу:</p> <p>организация и проведение государственной экспертизы проектной документации объектов, строительство и реконструкцию которых предполагается осуществлять на территориях двух и более субъектов Российской Федерации, посольств, консульств и представительств Российской Федерации за рубежом, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, во внутренних морских водах, в территориальном море Российской Федерации, объектов обороны и безопасности, иных объектов, сведения о которых составляют государственную тайну, автомобильных дорог федерального значения, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) федерального значения (в случае, если при проведении работ по сохранению объекта культурного наследия федерального значения затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности такого объекта), указанных в статье 48.1 настоящего Кодекса особо опасных, технически сложных и уникальных объектов, объектов, связанных с размещением и обезвреживанием отходов I—V классов опасности, иных объектов, определенных правительством Российской Федерации, а также результатов инженерных изысканий, выполняемых для подготовки проектной документации указанных в настоящем пункте объектов;</p> <p>установление порядка организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и государственной экспертизы результатов инженерных изысканий, негосударственной экспертизы проектной документации и негосударственной экспертизы результатов инженерных изысканий, размера платы за проведение государственной экспертизы проектной документации и государственной экспертизы результатов инженерных изысканий, порядок взимания данной платы;</p>

Закон	Содержательная составляющая
Градостроительный кодекс РФ	<p>установление порядка обжалования заключений экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий;</p> <p>установление порядка аккредитации юридических лиц на право проведения негосударственной экспертизы проектной документации и (или) негосударственной экспертизы результатов инженерных изысканий;</p> <p>установление порядка ведения государственного реестра юридических лиц, аккредитованных на право проведения негосударственной экспертизы проектной документации и (или) негосударственной экспертизы результатов инженерных изысканий;</p> <p>ведение государственного реестра юридических лиц, аккредитованных на право проведения негосударственной экспертизы проектной документации и (или) негосударственной экспертизы результатов инженерных изысканий;</p> <p>установление порядка аттестации, переаттестации на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий, в том числе порядка продления срока действия квалификационного аттестата на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий;</p> <p>проведение аттестации, переаттестации на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий, аннулирование квалификационных аттестатов на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий;</p> <p>установление порядка ведения реестра лиц, аттестованных на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий;</p> <p>ведение реестра лиц, аттестованных на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий;</p> <p>установление порядка осуществления государственного строительного надзора и организация научно-методического обеспечения такого надзора;</p> <p>осуществление федерального государственного строительного надзора в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом;</p>



Закон	Содержательная составляющая
Градостроительный кодекс РФ	<p>осуществление контроля за соблюдением органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности;</p> <p>согласование проектов генеральных планов, проектов правил землепользования и застройки, подготовленных применительно к территориям исторических поселений, имеющих особое значение для истории и культуры Российской Федерации (далее — исторические поселения федерального значения), в соответствии с Федеральным законом от 25.06.2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»;</p> <p>осуществление иных полномочий, отнесенных настоящим Кодексом, другими федеральными законами, к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации</p>
Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»	<p><i>Полномочия органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления:</i></p> <p>правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах РФ;</p> <p>правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в области местного самоуправления;</p> <p>правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов РФ, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ;</p> <p>правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены законами субъектов РФ;</p> <p>осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органами государственной власти субъектов РФ в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом, другими</p>

Закон	Содержательная составляющая
Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»	<p>федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов РФ;</p> <p>в случае противоречия конституции (устава), закона, иного нормативного правового акта субъекта РФ, регулирующих вопросы организации местного самоуправления и устанавливающих права, обязанности и ответственность органов местного самоуправления, и должностных лиц местного самоуправления, Конституции РФ, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону и другим федеральным законам применяются Конституция РФ, федеральные конституционные законы, настоящий Федеральный закон и другие федеральные законы.</p> <p><i>Муниципальные правовые акты:</i></p> <p>по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты;</p> <p>по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, могут приниматься муниципальные правовые акты на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими федеральными законами и (или) законами субъектов РФ;</p> <p>муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования;</p> <p>за неисполнение муниципальных правовых актов граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ;</p> <p>муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции РФ, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам РФ, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов РФ;</p> <p>если орган местного самоуправления полагает, что федеральный закон или иной нормативный правовой акт</p>

Закон	Содержательная составляющая
Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»	<p>РФ либо закон или иной нормативный правовой акт субъекта РФ по вопросам организации местного самоуправления и (или) установления прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления не соответствует Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъекта РФ, вопрос о соответствии федерального закона или иного нормативного правового акта РФ либо закона или иного нормативного правового акта субъекта РФ по вопросам организации местного самоуправления и (или) установления прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта РФ разрешается соответствующим судом;</p> <p>до вступления в силу решения суда о признании федерального закона или иного нормативного правового акта субъекта РФ или отдельных их положений не соответствующими Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъекта РФ принятие муниципальных правовых актов, противоречащих соответствующим положениям федерального закона или иного нормативного правового акта РФ либо закона, или иного нормативного правового акта субъекта РФ, не допускается.</p>

В аспекте управления развитием города Земельный кодекс РФ определяет сферу деятельности органов исполнительной власти относительно важнейшего ресурса любого территориального образования (и прежде всего для крупного мегаполиса, такого как Москва), земельных участков, которые в значительной степени определяют экономические показатели инвестиций в области городской недвижимости. Определен и «спектр» управленческих

функций по уровням управления — от РФ до органов местного самоуправления. Роль последних заключается в установлении правил землепользования и застройки территорий, городских и сельских поселений, разработке и реализации местных программ использования и охраны земель. Это законодательно закрепленные полномочия по развитию подведомственных территорий, во исполнение которых важно обеспечить инструментальный анализ градостроительной ситуации и сбалансированного планирования инвестиций в объекты городской недвижимости.

Определенную «управленческую базу» для планирования инвестиций в объекты городской недвижимости содержит и Градостроительный кодекс РФ, который задает исходные условия принятия управленческих решений и обеспечения их обоснованности: обязательность технической экспертизы, регламентация строительного надзора, саморегулирование в строительной отрасли. В частности, непосредственно к вопросу планирования относится установление порядка ведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности в сочетании с составлением проектов генеральных планов, проектов правил землепользования и застройки, подготовленных применительно к территориям исторических поселений, имеющих особое значение для истории и культуры РФ и, прежде всего, Москвы.

Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», в частности, определяет предметы ведения местного самоуправления: владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования, регулирование планировки и застройки муниципального образования; контроль использования земель муниципального образования.

На методику планирования и успешность реализации ее результатов при инвестировании средств в объекты городской недвижимости влияют и современные проблемы градорегулирования [17]. К основным проблемам градорегулирования в Москве в настоящее время следует отнести:

- неоправданно высокие риски строительной деятельности, низкую инвестиционную активность в этой сфере, особенно средних и мелких инвесторов;
- невозможность для владельцев недвижимости оперативно реагировать на рыночные изменения, так как любые изменения в

использовании недвижимости сопряжены с длительным процессом согласований;

- отсутствие или труднодоступность информации, необходимой при решении вопросов вложений в недвижимость, а следовательно, отсутствие оснований для продуктивного диалога администрации с инвестором.

Таким образом, становление системы градорегулирования, адекватной современным потребностям, связано как с усилением правовых аспектов, направленных на установление юридически закрепленных правил градостроительной деятельности, так и с развитием технической, информационной и экономической (в части планирования) поддержки этих процессов.

При таком подходе базовым юридическим инструментом регулирования отношений по поводу использования и строительного обустройства земельных участков и иных объектов недвижимости в условиях рынка становится правовое зонирование, действующее как механизм реализации планов экономического и градостроительного развития, намерений местного сообщества граждан по созданию благоприятной среды проживания. Правовое зонирование и разработка нормативного акта местного самоуправления, такого как «Правила застройки и землепользования», тесно связаны с разработкой градостроительной документации, в частности генерального плана. Только при наличии качественной современной градостроительной документации можно говорить о достаточной обоснованности правил застройки. В противном случае неизбежно большое количество градостроительных ошибок и, как следствие, развитие территории по негативным сценариям.

Основываясь на этом же подходе отметим, что базовым экономическим инструментом регулирования деятельности в сфере инвестиций в объекты городской недвижимости со стороны органов исполнительной власти (в случае Москвы — это Департамент градостроительной политики) становится планирование развития отрасли строительства на основе балансовых методов в контексте межотраслевых балансов [26]. Сопутствующим фактором решения этой проблемы на практике очевидным образом выступают необходимость мониторинга и прогнозирования экономических показателей развития отрасли, выбор экономико-математических методов и моделей балансов, оценка влияния решений по инвестированию средств государства в объекты АИП с позиций обеспечения конеч-

ного эффекта реализации государственной политики в сфере градорегулирования.

В итоге можно констатировать, что процесс градорегулирования нуждается в определенных методологических инструментах, с помощью которых он реализуется на практике. К ним относятся генеральный план и план стратегического развития, плановые балансовые модели отрасли строительства. Именно на этой основе и формируются решения по сбалансированному развитию городов вообще и Москвы в частности в современных условиях.

Следует заметить, что процессы городского управления и планирования могут повлиять только на будущее. Социально-экономические процессы — результат переплетения множества причинных цепочек. Мы не располагаем в настоящее время единой моделью городских процессов и не имеем возможности осуществлять натурные экспериментальные опыты (подобные экспериментам, например, в физике), наблюдая при этом изменения только одного элемента, тогда как остальные остаются неизменными.

Понимание городских процессов невозможно без создания системы накопления знаний о сущности социально-экономических процессов в городе как результата совместной деятельности огромного неоднородного множества людей, технологических, природно-климатических, культурных и других факторов и постоянно работающей технологии городского управления и планирования. Поэтому методологическая база разработки балансов строительной отрасли в современных условиях должна быть достаточно широка и способна «воспринять» комплексный характер системы планирования.

Процесс планирования, основанный на постоянной корректировке данных, должен быть заложен в организационной структуре, так как только через организационную структуру городское управление может приспосабливаться к окружающей среде. То есть так или иначе городское управление сводится к тому, чтобы мобилизовать интуицию, ум и знания коллективов людей на решение задач в условиях постоянно изменяющейся среды. Технология планирования является необходимой составляющей всей человеческой жизнедеятельности и имеет свои определенные организационные приемы и методы, которые не слишком зависят от формы общественного устройства для развитых стран. В этом смысле вышеупомянутые предшественники внесли очень большой вклад в соз-

дание технологии управления и планирования городского развития. Они осознали необходимость проведения комплексных исследований по проблемам совершенствования управления и планирования социально-экономическим развитием города на регулярной основе, исходя из того, что вложения в эти направления являются наиболее эффективными.

Нынешний Департамент экономической политики и развития г. Москвы находится на пути создания технологии управления и планирования городом в целом в условиях изменяющихся основ социально-экономического устройства страны. Социально-экономическая система современного мира прежде всего ориентирована на такие показатели, как социальная стабильность, свобода личности, образованность, интеллектуальный потенциал, повышение уровня благосостояния на долгосрочный период. В этих условиях необходима разработка новых подходов к стратегии социально-экономического развития города, базирующихся на осмысливании генерализированных целей и ориентиров его функционирования, реализуемых на основе генеральной программы социально-экономического развития.

### **1.3. Методологические особенности сбалансированного развития городских территорий на современном этапе**

Рассмотрение всех вопросов, связанных с инвестированием средств в объекты городской недвижимости, в современных условиях имеет смысл только в контексте сбалансированного развития территории, основные принципы и понятия которого будут отмечены ниже. Подчеркнем, что все решения по обеспечению сбалансированного развития города однозначно подразумевают формирование балансов различного содержания, а как результат применения балансового подхода — формирование условий устойчивого, поступательного развития базиса любого города — его недвижимости.

Единого, общепринятого определения устойчивости развития до настоящего времени не выработано. В качестве опорного определения в настоящей работе применительно к развитию объектов недвижимости принята следующая формулировка данного термина: удовлетворение нужд современного поколения в объектах жизнедеятельности без нанесения ущерба будущим поколениям людей. Основные принципы устойчивого развития раскрыты на конфе-

ренции ООН по окружающей среде, состоявшейся в г. Рио-де-Жанейро в 1992 г. Идея возникла в результате осознания человечеством ограниченности природно-ресурсного потенциала, надвигающейся опасности необратимых негативных изменений в окружающей среде, которые, к сожалению, во многом формируются и вследствие нерациональных решений по строительству объектов недвижимости.

Устойчивое развитие предполагает положительную динамику изменения важнейших взаимосвязанных индикаторов (в триаде — население, хозяйство, природа), отражающих стабильное функционирование и сбалансированное поступательное движение социальной, экономической и экологической сфер. Приведенные в табл. 1.4 данные свидетельствуют о текущем состоянии экономики и позволяют определить пропорции и балансы по основным показателям [20].

Таблица 1.4

**Карта экономических прогнозов (консенсус-прогнозы) [20]**

Показатель	2013	2014	2015	2016
Среднегодовая цена нефти марки Urals (Brent), долл./барр.	99,8	100,8	102,8	110,4
Курс доллара по отношению к рублю (среднегодовой), р./долл.	31,8	32,2	32,7	33,4
Изменение реального эффективного курса рубля, %	1,0	1,4	-1,9	-1,7
Изменение ВВП, %	3,2	3,7	3,9	4,3
Динамика индекса потребительских цен (инфляция), %	6,2	5,8	5,4	5,5
Динамика индекса цен производителей промышленных товаров, %	6,6	6,9	5,6	6,0
Динамика индекса промышленного производства, %	2,8	3,1	3,2	3,3
Динамика реально располагаемых доходов населения, %	3,5	4,8	5,1	5,3
Динамика инвестиций в основной капитал, %	4,9	5,8	6,5	8,3
Изменение оборота розничной торговли, %	3,7	4,1	4,4	5,8
Индекс РТС на конец года, пунктов	1790	—	—	—

Региональный (территориальный) аспект перехода к устойчивому развитию состоит в общности демографических, природно-климатических, исторических, социально-экономических и других



характеристик городов различных районов страны, определяющих общее в их судьбе, в занимаемом положении, в поиске путей дальнейшего развития. В рамках глобального и регионального аспектов каждая страна определяет свое место в мировом сообществе, национальную стратегию устойчивого развития, включая и административно-территориальные формирования, на основе только ей присущих геополитических, географических, экологических, демографических и других особенностей. Модель устойчивого развития, как и всякая общественная модель, представляет собой систему интегрированных компонентов, баланса — их существенных отношений и связей, отражающих основное содержание процессов сбалансированного социально-экономического и экологического развития. «Повестка дня на XXI век», предусмотренная ООН, содержит около 120 проблемных областей, которые конкретизируют компоненты модели через виды деятельности и средства их реализации с учетом специфики отдельных стран. Как на уровне страны в целом, так и на уровне ее регионов и городов в качестве ключевых выделяются три существенные компоненты — социальная, экономическая и экологическая (рис. 1.3).



Рис. 1.3. Ключевые компоненты модели устойчивого развития

Важнейшей задачей устойчивого человеческого развития является улучшение социально-экономических и экологических условий в населенных пунктах и создание благоприятных условий жизнедеятельности для городских и сельских жителей с учетом охраны и бережного использования природного окружения, культурно-исторического наследия.

Регулирование роста городов неразрывно связано с регулированием развития систем расселения. Город совместно с окружающей его территорией должен стать единым объектом государственного управления, местного самоуправления, градостроительного проектирования и строительства. В этой связи необходимо совершенствование системы управления, которое будет способствовать наиболее эффективному использованию территории, полноценному формированию жизненной среды, что даст возможность остановить необоснованное территориальное разрастание городов.

Необходимость устойчивого развития весьма актуальна для Москвы как крупного мегаполиса. Экономика столицы имеет высокую степень открытости, характеризуется повышенной энерго- и материалоемкостью, широким развитием всех видов промышленности, объектов транспортной инфраструктуры, связи, наличием крупных территориальных делений — административных округов, а также наличием большого количества населения, которое имеет тенденцию к постоянному росту. Многие объекты недвижимости на территории города относятся к старой застройке. В силу стесненности практически на всех территориях Москвы возникают серьезные проблемы с обеспечением сбалансированных решений по инвестированию средств в объекты недвижимости. Кроме того, экологическая ситуация в мегаполисе является одной из самых сложных в стране: она оказывает негативное влияние на здоровье населения и связана с большими экономическими потерями по ее элиминированию.

Устойчивый рост города в части недвижимой его составляющей во многом зависит от преобразований в отраслях строительной индустрии. В Москве создан достаточно развитый строительный комплекс, который вместе с другими отраслями производства является материальной базой модернизации и структурной перестройки экономики города на принципах сбалансированности его составляющих: изысканий, проектирования, производства строительных материалов и непосредственно строительство. Для повышения эффективности функционирования строительного комплекса столи-

цы требуется принятие неотложных мер по преодолению кризисных явлений и обеспечению развития путем дальнейшего развития механизмов государственного регулирования рыночных отношений в отрасли, внедрения современных безотходных и чистых технологий производства, переход на международные стандарты строительства, повышения эффективности деятельности предприятий и организаций комплекса. Конечные задачи развития строительного комплекса, выступающие ориентиром сбалансированного развития, — это полное обеспечение потребностей населения и экономики в строительной продукции, снижение ее стоимости, материало- и энергоемкости, повышение уровня индустриализации и эффективности строительства, расширение экспортных возможностей. Устойчивый рост строительного комплекса должен явиться одним из важнейших стимулов для улучшения положения в экономике Москвы.

Непосредственное воздействие на процессы устойчивого развития осуществляется через соответствующие компоненты, которые и исследуются далее в проекции решений по развитию недвижимости города, которая рассматривается как существенный фактор данного процесса.

Первой компонентой являются уровень и качество жизни людей. Они определяются множеством различных показателей, которые обычно классифицируются в отдельные группы социальных нормативов. В числе наиболее используемых социальных нормативов:

- доходы и расходы;
- социальное обеспечение;
- потребление материальных благ и платных услуг;
- жилищно-коммунальные условия жизни;
- развитие торговли, общественного питания, индустрии отдыха;
- рабочее, вне рабочее и свободное время;
- организация и условия труда;
- транспорт и связь;
- состояние и охрана окружающей среды и др.

Очевидно, что для населения их высокий уровень и стабильный рост составляют основное условие устойчивого развития города. Выделим группу показателей «жилищно-коммунальные условия жизни», связанных непосредственно с недвижимостью. Общеизвестно, что улучшение жилищных условий граждан возможно на

основе широкой поддержки активности в сфере строительства жилых домов, доступности качественного жилья всем слоям населения. Это может реализовываться за счет государственного субсидирования, льготного долгосрочного кредитования, развития правовых, финансово-экономических и хозяйственных механизмов, направленных на привлечение средств населения, предприятий и других источников финансирования. Главными долгосрочными задачами в области качественного содержания и расширения жилищного фонда г. Москвы являются:

- расширение источников и обеспечение устойчивости финансирования жилищного строительства с увеличением доли внебюджетных инвестиций;
- проведение прогрессивной технической политики в области капитального строительства и реконструкции жилья, современных архитектурных и градостроительных решений;
- совершенствование структуры жилищного фонда по формам собственности с приоритетом частного жилья, развитие рынка жилья;
- реформа жилищно-коммунального хозяйства с последовательным совершенствованием системы оплаты жилья, сокращением бюджетных дотаций, развитием конкуренции при предоставлении услуг и адресной поддержке малообеспеченных граждан;
- повышение санитарно-гигиенических и экологических качеств жилого фонда.

Вторая компонента — это безопасность жизнедеятельности, составляющей частью обеспечения которой являются как отдельные объекты недвижимости, так и в целом — градостроительные решения на соответствующих территориях города. Долгое время понятие безопасности трактовалось как безопасность территории от вторжения, как защита национальных интересов посредством внешнеполитической деятельности, как глобальная безопасность от угрозы ядерного уничтожения. Данное понятие в большей мере относилось к государствам, а не к отдельным территориям и людям. Для населения города в настоящее время понятие безопасности заключается прежде всего в ничем не нарушенной повседневной жизни. Это означает отсутствие комфортного жилья, удобной инфраструктуры проживания, угрозы болезней, голода, безработицы, преступности, социальных конфликтов, экологических и техногенных катастроф, политических репрессий.

Перечислим характерные особенности безопасности, на которые влияют градостроительные решения и качество объектов недвижимости города в большей или меньшей степени.

1. Безопасность человечества — понятие универсальное, относится к людям бедных и богатых стран, больших городов и небольших населенных пунктов. Имеется множество угроз, которые характерны для населения на любой территории: аварии объектов проживания и нахождения, безработица, наркотики, преступность, загрязнение окружающей среды, нарушение прав человека, терроризм. Их степень не одинакова в разных местах земного шара, но все они реальны и имеют тенденцию к росту.

2. Гораздо проще добиться безопасности человечества путем раннего предупреждения, чем путем позднего вмешательства. Например, при проведении изыскательских работ в проектировании общественных зданий, как показал московский опыт аварий крупных объектов, имеет смысл проводить дополнительную экспертизу проектно-сметной документации, а при необходимости и исследовательские работы по уникальным зданиям. Даже несколько миллионов рублей, вложенных в дополнительные мероприятия по безопасности на стадиях проектирования и строительства при осознанном увеличении на это размера инвестиций, смогли бы существенно ограничить риски аварий.

3. Составляющие безопасности человечества взаимозависимы. Если где-либо на определенной территории безопасность людей оказывается под угрозой, то не исключено, что вовлеченными окажутся и многие другие города, населенные пункты. Голод, заболевания, загрязнение окружающей среды, торговля наркотиками, терроризм и т.д. не имеют определенных территориальных границ, а распространяются по всему миру. Несколько иначе обстоит дело с безопасностью, связанной с объектами недвижимости. Они в силу своего характера имеют четкую территориальную привязку, а соответственно, присутствует больше возможностей обеспечения безопасности населения за счет этой составляющей.

Необходимо отметить, что понятия «человеческая безопасность» и «человеческое развитие», рассматриваемые в аспекте сбалансированного развития, различаются между собой. Человеческое развитие имеет более широкий смысл и представляет собой выбор для человека. Безопасность человека — это то, что люди могут делать свой выбор свободно, без опасений, будучи уверенными в том, что они завтра не потеряют то, чем располагают сегодня. Между двумя

понятиями имеется и определенная связь, ибо прогресс в одной области расширяет возможности в другой и, напротив, провал в одной повышает риск провала в другой.

Третья компонента устойчивого развития города, связанная с объектами городской недвижимости, — экология. На практике уже отработан инструментальный воздействия на процессы развития в этой части: экологическая экспертиза проектов строительства новых и реконструкции действующих производств, строительства объектов общественного и жилого назначения является инструментом коррекции для обеспечения устойчивого развития путем организации контроля за соблюдением установленных экологических ограничений на стадии принятия решения о реализации планируемой деятельности на соответствующей территории города. Основной принцип экологической экспертизы: представленный проект не может быть одобрен и профинансирован, если он не удовлетворяет прогрессивным экологическим требованиям. В ближайшей перспективе необходимо максимально приблизить к международным требованиям содержание экологической экспертизы и процедуры ее проведения по объектам московского строительства, которая должна включать:

- все аспекты влияния на окружающую среду и здоровье человека;
- возможные альтернативы (варианты);
- меры по снижению отрицательного влияния на окружающую среду и здоровье человека;
- целесообразные меры по послепроектному мониторингу для проверки точности выводов экспертизы.

Важные аспекты инвестирования в объекты городской недвижимости, обеспечивающие сбалансированные решения, перечислены ниже.

Отрицательные результаты экологической экспертизы считаются основанием для административного запрещения инвестиционного проекта. С целью объективной оценки потенциальной экологической угрозы население должно получать полную информацию об объектах, предлагаемых к размещению на их территории. Необходимо также предусмотреть возможность для общественных организаций и отдельных граждан обращаться в суд с исками о нанесении им ущерба, в связи с отрицательным влиянием осуществляемого проекта на экологию.

На устойчивое и сбалансированное развитие города оказывает существенное влияние и ряд других групп факторов, среди которых особое место занимают состояние и характер развития торговли, общественного питания, индустрии отдыха, транспорта и связи, объем потребления материальных благ и платных услуг, состояние окружающей среды и др. В методологическом плане для проведения расчетов параметров устойчивого развития, осуществления обоснований сбалансированных решений важен интегральный показатель. Его декомпозиция по соответствующим составляющим позволит перейти и к количественной оценке фактора недвижимости в развитии города, определении рациональных параметров инвестирования в объем недвижимости. На практике количественная оценка каждой из групп факторов производится при помощи различных показателей, число которых весьма велико. Это в методическом плане создает серьезные сложности в осуществлении комплексной оценки, а соответственно, сужает возможности для проведения эффективного регулирования и достижения устойчивого развития. Для решения такой задачи в 1990 г. в отчете ООН по человеческому развитию был предложен обобщающий измеритель — *индекс человеческого развития (ИЧР)*. В настоящее время он чаще определяется как *индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП)*, представляющий собой интегральный показатель, состоящий из трех основных компонентов, характеризующих развитие человека: уровень жизни, долголетие, образованность.

Уровень жизни измеряется величиной реального ВВП на душу населения с поправкой на местную стоимость жизни по *паритету покупательной способности (ППС) национальной валюты*. В силу методологических сложностей расчет ППС никогда не бывает абсолютно точным. Различия в качестве товаров серьезно влияют на выбор состава потребительской корзины, а процесс расчета средних цен в условиях высоких темпов инфляции может оказаться просто невыполнимым. Тем не менее ППС в настоящее время служит единственно возможным средством, пригодным для ранжирования стран относительно друг друга для оценки покупательной способности их валюты.

Долголетие измеряется ожидаемой продолжительностью жизни людей. Образованность — комбинацией грамотности взрослых (с удельным весом  $2/3$ ) и совокупной доли учащихся начальных, средних и высших учебных заведений (с весом  $1/3$ ). Идеальным

было бы отражение всех компонент и аспектов устойчивого развития применительно к настоящему исследованию — компоненты, связанной с созданием и использованием недвижимости в жизнедеятельности населения города. Ограничением здесь является отсутствие достаточно надежного статистического учета многих из показателей, а включение их большего числа не обязательно приведет к лучшим результатам (некоторые показатели могут быть коррелированными с уже используемыми, и, кроме того, добавление большего количества переменных может привести к «затуманиванию» картины и отвлечь от основных тенденций). Поэтому переход от ИРЧП к показателям, связанным с планированием инвестиций в объекты городской недвижимости, является в настоящее время задачей дополнительного исследования.

При определении ИРЧП устанавливаются максимум и минимум для каждого измерения, и с учетом фактического значения показателя для данной страны или региона рассчитывается его величина. Так, например, если минимальная грамотность взрослого населения 0, а максимальная 100 %, то компонент грамотности для страны, где ее уровень составляет 80 %, будет 0,8. Если минимум ожидаемой продолжительности жизни составляет 25, а максимум 85 лет, то компонент долголетия для страны, где предполагаемая продолжительность жизни составляет 55 лет, будет:  $(55 - 25) / (85 - 25) = 0,5$ . Минимальные и максимальные значения представляют собой экстремумы, которые наблюдались в течение длительного времени.

Медицинские и демографические данные позволяют предполагать, что в обозримом будущем ожидаемая продолжительность жизни составит максимум 85 лет. Последние данные о темпах экономического роста указывают на то, что максимальный доход в наиболее развитых странах достигнет в ближайшие 10—20 лет более чем 40 тыс. долл., а минимальный в отсталых государствах — 200 долл. по ППС. За пороговый уровень доходов берется средняя величина по странам мира, равная 5120 долл. ППС и любое его превышение дисконтируется по принятой методологии. Путем деления суммы всех трех индексов на 3 рассчитывается абсолютное значение ИРЧП для страны.

По оценкам многих аналитиков одним из путей усовершенствования ИРЧП является его дезагрегирование. Общий индекс отдельной страны может скрыть тот факт, что в его пределах различные группы населения, в зависимости от пола, региона и города



проживания, могут иметь существенные отличия по величине индекса. Величина ИРЧП позволяет производить более наглядные сравнения между различными странами, регионами и крупными городами и «внутри них» в течение определенного времени. Производя перерасчет за предыдущие годы, можно сделать вывод о достигнутом прогрессе (регрессе) того или иного объекта исследования. Считается, что страна, регион, город с ИРЧП ниже 0,5 имеет низкий уровень человеческого развития, в диапазоне от 0,5 до 0,8 — средний и более 0,8 — высокий.

Надо отметить положительную динамику устойчивого развития в целом: большинство стран мира за прошедшие годы с момента начала исчисления ИРЧП добились существенного прогресса в человеческом развитии. В целом ИРЧП позволяет оценить характер и определить приоритеты развития, проводить наглядные сравнения между странами и внутри стран — между регионами, территориями и городами.

#### **1.4. Методы, принципы и условия планирования сбалансированного развития городских территорий**

В процессе планирования инвестиций в развитие объектов недвижимости на территории города требуется иметь соответствующую информационную базу — банк данных, имеющих комплексный характер информации градоформирующего и градообразующего значения. Для принятия решений органами исполнительной власти информационная база должна быть полностью ориентирована на *Федеральную адресную инвестиционную программу (ФАИП)*, статус которой утвержден в Постановлении Правительства РФ от 13.09.2010 г. № 716 (ред. от 28.12.2012 г.). В нем отмечено, что Федеральная адресная инвестиционная программа (далее — ФАИП) представляет собой документ, устанавливающий распределение предусмотренных в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период главным распорядителям средств федерального бюджета бюджетных ассигнований на реализацию инвестиционных проектов строительства, реконструкции, технического перевооружения, объектов капитального строительства и (или) осуществление на территории Российской Федерации иных капитальных вложений:

- по объектам капитального строительства, строительству, реконструкцию или техническое перевооружение которых планируют

ется осуществить полностью или частично за счет средств федерального бюджета (далее — объекты капитального строительства);

- по иным приобретаемым для нужд федеральных органов исполнительной власти и (или) их территориальных органов объектам, включая жилье, приобретение которого осуществляется во исполнение законодательных актов Российской Федерации (далее — объекты недвижимости);

- по мероприятиям (укрупненным инвестиционным проектам), которые могут включать в различном сочетании строительство, реконструкцию или техническое перевооружение объектов капитального строительства, приобретение объектов недвижимости и осуществление иных капитальных вложений (далее — мероприятия (укрупненные инвестиционные проекты)).

Именно эта позиция законодательно закреплена в Гражданском кодексе: ст. 3.5. Ведение федеральной государственной информационной системы территориального планирования; ст. 4. Установление порядка ведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности. Соответствующие информационные базы, как было отмечено в разделе 1.2, ведутся в Москве (как и в других городах РФ), динамично долго в автоматизированном режиме. На практике для решения задач планирования проводится анализ данных с использованием нескольких методов, которые позволяют подойти к вопросу сбалансированных решений по объектам инвестирования. При выделении функциональных, объемно-планировочных и архитектурно-конструктивных особенностей застройки города объектами недвижимости, зданиями и сооружениями применяются методы математического моделирования и системного анализа (как правило): пофакторный анализ, метод анализа групп, экспертной оценки и др.

С позиций инфляции для планирования пофакторный анализ построен на выделении основоопределяющих факторов с выделением специфики и степени их влияния на объекты градостроительства, включенные в ФАИП. Второй практикуемый метод — метод анализа групп — использует следующий подход: из совокупности возможных факторов выбираются «подобные» и объединяются в группы по совпадению и единонаправленности своей основной функции. Затем в каждой из групп выделяются основные факторы, т.е. имеющие экстремальные значения по величине и значению, которые и характеризуют специфику определенной группы функциональных условий формирования объектов градостроительства.

Преимущество метода анализа групп очевидно, так как он позволяет применить матричный подход для определения основных факторов и условий из большого наличия, что более достоверно и научно оправдано с точки зрения получения сбалансированного решения. Сам принцип отбора в группы градоформирующих условий подразумевает учет внутренних и внешних связей исследуемыми факторами, те уже закладывают основу ресурсных решений по выбираемым объектам для инвестирования.

Метод анализа групп (в географии — кластер-анализ) не просто позволяет получить квалификационные схемы объектов и условий, опираясь на внутреннюю структуру связей, но и в результате дает описательную модель изучаемой системы. Проведение работ по планированию на основе этой методики позволяет без нарушения общей схемы расчетов показателей планов дополнять работы новыми факторами и связями, подставляя их данные в соответствующую классификационную группу градообразующих и других факторов.

Основную трудность в определении результирующей действия градоформирующих и градообразующих факторов в процессе планирования инвестиций в объекты городской недвижимости представляют их разнохарактерные и «весовые» характеристики [22]. К примеру, отметим, что ученые многих градостроительных специализаций весьма успешно оценивают степень влияния однонаправленных факторов и условий, однако вопросы комплексной оценки, столь необходимой для планирования, всегда упираются в систему пофакторного анализа, рассматривая, таким образом, исследуемую систему условий строительства или объектов городской недвижимости односторонне, с позиций статической ситуации, когда учитываются одни характеристики, одни критерии оценок, но нет анализа взаимодействия и влияния всех (что в принципе невозможно) или основных факторов на уровне динамической системы взаимодействия с результирующим экономическим показателем.

Термин комплексности претерпел в последнее время в ряде литературных источников научной и экономической направленности трактовку от прямого тавтологического толкования и повторения авторов до общего пояснения методологических подходов (заметим — при том же пофакторном анализе) и громоздких, трудновыполнимых научных оценок. Поэтому в градостроительном проектировании и сбалансированном планировании наряду с важностью пофакторного анализа особое значение принимают условия функ-

ционирования градостроительных систем и объектов в комплексе, которые наглядно отражаются в существующих условиях проектирования и реальных градостроительных ситуациях. Здесь большее значение в определении условий и ситуаций, существенных для сбалансированного планирования, имеет метод анализа групп факторов, наглядно отражающий исследуемые и проектируемые объекты городской недвижимости в функционально-технологическом и пространственном взаимодействии города как живого организма.

Рассмотрим дополняющие вышеперечисленные методы принципы анализа. Принцип оптимизации проектных решений учитывает специфику проектирования зданий и сооружений жилого, общественного, производственного и сельского назначения при оптимальном размещении их в планировочной структуре города. Данный принцип не только касается вопросов внутренней архитектурно-планировочной организации различных типов зданий, но и прямо влияет на их размещение через территориально-пространственную структуру застройки населенных мест — городов.

Оптимальность затрат на проектирование, строительство, эксплуатацию, инженерное и транспортное обеспечение, учитывая экологию функционирования градостроительных объектов, — основная составляющая принципа оптимизации проектных и плановых решений. Кроме методов и принципов анализа в решении вопросов планирования сбалансированного развития города важную роль играют и условия функционально-пространственной планировки городов, охарактеризованные ниже. Позиционирование методов анализа градостроительной ситуации в процессе подготовки сбалансированных решений по инвестированию приведено на рис. 1.4.

Функционально-пространственная организация планировки городов, которая должна быть доминирующей в процессе принятия решений по инвестициям в объекты городской недвижимости, предусматривает ступенчатость общественного обслуживания. Она делит объекты социальной сферы, строительство которых финансируется во многом из бюджетных средств, на группы:

- повседневного обслуживания (посещаемые населением ежедневно или через день) — детские сады, школы, продовольственные магазины, магазины кулинарии, домовые кухни, столы заказов и др. с радиусом обслуживания в пределах пешеходной доступности 400...500 м (уровень микрорайона города или группы домов);

- периодического обслуживания (посещаемые населением 1 раз в неделю или 10 дней) — сберкассы, банки, музыкальные и художественные школы, парикмахерские, почта, библиотеки, районные кинотеатры, кафе, спорткомплексы и др. Максимальное удаление от жилища 1200 м для пешеходов и 2...3 остановки транспорта. Является структурной группой обслуживания жилого планировочного района города;

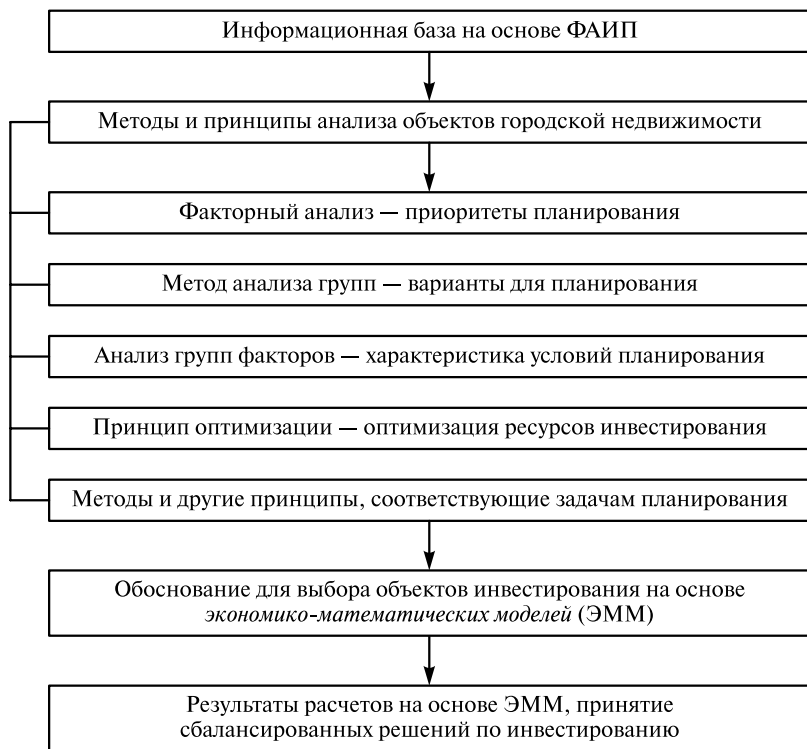


Рис. 1.4. Позиционирование методов анализа градостроительной ситуации в процессе подготовки сбалансированных решений по инвестированию

- эпизодического обслуживания (посещаемые 1...2 раза в месяц) — городские театры, музеи, крупные кинотеатры, выставочные залы, общегородские спортивные комплексы, центры общественных и административных организаций, крупные универмаги и др. Размещаются в центрах жилых и общественных зон городов в виде одного или нескольких общественно-торговых центров. Связь цен-

тра с жилыми районами осуществляется общественным транспортом в пределах 30...40 мин.

Наряду со ступенчатой получила развитие так называемая функциональная система, которая предусматривает размещение общественных зданий культурно-бытового назначения в местах, приближенных к пересечению узлов и остановок общественного транспорта на пути следования людей от работы к жилищу.

Известно, что общегородской центр — главное ядро всей планировочной структуры города. Он объединяет комплекс административно-хозяйственных, хозяйственных учреждений обслуживания общегородского значения, центральные культурные учреждения, гостиницы, площади, парки, монументы и др.

Социально-экономическая оценка «исторического» формирования и регулирования развития планировки и застройки городов СССР и Российской Федерации до настоящего времени позволяет сделать очень важное заключение, актуальное для решения вопросов сбалансированного развития города: особенности их планировки и застройки привели к преобладанию разноплановой по характеру городской структуры. В специальной литературе такой принцип организации носит название застройки смешанной этажности.

На возникновение преобладающего типа застройки смешанной этажности повлиял в основном послевоенный период строительства с неоднородностью приемов, методов его осуществления и существенным ограничением финансовых ресурсов. В городах, как правило, преобладают четыре типа зданий:

- усадебные дома в районах поселкового типа;
- исторически и капитально малоценная застройка кварталов центра;
- каменная застройка средней этажности (от 2 до 5 этажей);
- новая многоэтажная застройка, преимущественно 7-, 9-, 12-этажными зданиями и комплексами.

Усредненно-индустриальный город традиционно отличается достаточно стабильным характером развития, опирается на сильную материальную базу, высокий духовный и научный потенциал городского населения. Для сравнения с современным состоянием капитального строительства проанализируем экономические аспекты строительства «доперестроечного» периода 50—70-х гг., когда среднеэтажная жилая застройка в городе получила наивысшее развитие, как и в стране в целом.

В период 50—60-х гг. государственное регулирование и вложения в жилищное строительство опирались, по общему мнению, на три направления проектирования и возведения зданий: первое — экономические факторы гражданских зданий; второе — обеспечение массовости жилой застройки; третье — типизация и унификация объемно-планировочных и конструкторских решений.

Стремление к увеличению объемов капитального строительства в основном за счет снижения стоимостных показателей и единовременных затрат привело к повсеместному возведению кирпичных зданий до пяти этажей и в дальнейшем к развитию панельного метода домостроения семи- и девятиэтажных домов.

Задача резкого повышения темпов массового жилищного строительства низкой стоимости повлияла на выбор жилья в сторону посемейного заселения квартир пятиэтажных домов безлифтового хозяйства. В свою очередь решение проблемы как можно большего заселения семей повлияло на выбор жилого фонда домов, где преобладали одно- и двухкомнатные малогабаритные планировки. К примеру, в сериях 1-464Д, Ш-83, -87 и др. нормали «работали» в сторону уменьшения габаритов и других параметров; повсеместно распространились совмещенные санузлы; сократились площади вспомогательных помещений и как результат — появились проходные жилые комнаты, в народе именуемые «типа трамвайчик».

Типология разрабатываемых серий проектов жилой застройки была сведена до минимума. Дома возводились, как правило, секционным методом (4, 6 и 8), в них отсутствовала номенклатура типов угловых, торцовых и поворотных секций, что резко снизило трансформируемость вариантов зданий и композиционность застройки в целом в условиях обеспечения минимума затрат на строительство. Низкая градостроительная подвижность и нецелесообразность использования встроенных помещений пятиэтажных домов привела к выносу на отдельные территории зданий культурно-бытового обслуживания.

В основу устранения проблемы обеспечения населения большим количеством квартир с меньшими капитальными вложениями легли плановые решения по развитию полносборного домостроения, характеризующегося более низкой потребительской стоимостью жилища и меньшим ресурсным обеспечением. Теперь жилое здание связывалось с символами повышенной комфортности, современности и индустриализации застройки. Развитие панельного метода домостроения и вкрапления в структуру домов средней этаж-

ности — семи- и девятиэтажных зданий по принципам так называемой свободной планировки — привело к нерегулярной компоновке домов, необоснованному увеличению расстояний между ними, что обусловило занятие под жилье огромных территорий, т.е. так называемое разуплотнение застройки. В период с 50—60-х гг. объем индустриального жилищного строительства возрастает в два раза.

Ведущие научно-исследовательские и проектные институты страны успешно проводили подготовительную проектную работу по совершенствованию структуры застройки на базе использования мощностей комбинатов *крупнопанельного домостроения* (КПД). Основной целью развития ставилось повышение производительности индустриальной базы «управлений строительных конвейеров»: УСК-1, УСК-2 и т.д.; комбинатов КПД и ДСК; совершенствование номенклатуры изделий для строительства жилых зданий, в том числе на базе разработки зональных серий домов, более качественных в планировочном и архитектурном аспектах.

Изучение практики отечественного домостроения и анализ демографической структуры города того времени показали, что каждый из заводов крупнопанельного домостроения выпускал свой тип дома. К примеру: Ростовский УСК-1 выпускал серию 464-Д, УСК-2 — серию 83, ККПД — серию 90. Серии 464-Д и 83 устарели, запрещены Госстроем СССР и повсеместно сняты с производства, однако строились согласно специальным разрешениям. Обследование заводов показало их большой амортизационный износ и устаревшее оборудование: УСК-Х — полностью, УСК-2 и ККПД — на 70 %.

Сейчас нельзя однозначно (негативно или позитивно) оценить, что в 1987 г. мощности предприятий, выпускающих морально устаревшие серии жилых домов, использовались только на 64 %, т.е. вместо положенных 566 тыс. м<sup>2</sup> жилых домов КПД возведено всего 360 тыс. м<sup>2</sup>. Однако необходимо отметить и положительное явление: в 1980—1990 гг. было проведено повсеместное изучение демографического состава населения городов на текущее состояние и перспективу вплоть до 2000 г.

Рекомендации к жилым домам по составу квартир в целом утверждались специалистами ЦНИИЭП жилища, Госстроем и передавались в региональные проектные институты. К сожалению, строители и проектировщики продолжали ориентироваться на модернизацию уже освоенной ими серии 90.



Характеризуя направления развития городов того периода в части объектов недвижимости, можно отметить следующее: региональные творческие коллективы проделали большую и ценную работу, направленную на совершенствование жилищного строительства. Проектировщики институтов разрабатывали структуру угловых, поворотных, торцовых и рядовых блоксекций домов на основе принципов градостроительной подвижности, разнообразия объемных и пластических решений жилых домов, с учетом демографии населения и региональной специфики. К сожалению, в проектно-исследовательской работе не полностью учитывалась специфика увеличения показателей площадей на проживающего, а лишь предлагается как возможность вариантного увеличения за счет соединения малых квартир в большие с целью продления срока службы до их морального и физического старения. В пластике фасадов предлагались решения (на уровне типологических разработок элементов и узлов) с использованием лоджий, эркеров, ризалитов, террас и др. Выполненная работа и сейчас включает в себе значительную ценность в аспекте решений по обеспечению сбалансированного развития и специфику для анализа и обобщений проектно-строительного дела как основы плановых процессов планирования.

Тенденция к строительству домов повышенной этажности преопределила ситуацию, когда в 60-х гг. высотные дома, в особенности в Москве, возвышались отдельными объектами или группами зданий, но уже с 70-х гг. полностью вытеснили 5-этажную застройку. Массовое применение домов повышенной этажности было отмечено значительными показателями в развитии планировочных структур крупнейших городов, однако для застройки смешанной этажности эти достижения мало связываются с базовыми характеристиками домов высокоплотной застройки.

Как следствие перечисленных условий градостроительства отметим ряд моментов. Возвращаясь к базисному критерию оценки факторов развития строительного комплекса на основе использования всех источников финансирования в Российской Федерации, можно сделать вывод, указывающий на необходимость дополнительных субсидий, новых форм организации строительства или того и другого вместе.

Аргументируя второй показатель по критерию массовости застройки, но уже не для целей «повального» строительства в угоду показателям и отчетностям, а в соответствии с потребностями об-

новления существующей застройки, можно заключить, что его осуществление невозможно без стабильного финансирования, а также выполнения и строгого соблюдения перспективных программ развития индустрии строительства и генерального плана города.

Любой город, а в особенности мегаполисы, структурно представляет сложную градостроительную систему, находящуюся в настоящее время по ряду планировочных и эксплуатационных показателей в критическом состоянии. Разработка перспективных программ и генерального плана развития города — проблема сегодняшнего дня и будущей нормальной жизни его жителей, требующая консолидации труда городских властей, ученых и проектировщиков с учетом принятия неотложных решений в продолжение системной работы по обновлению застройки города и реконструкции транспортных и инженерных структур. Аналогичная деятельность может проводиться, возможно, только в рамках создания в городах — субъектах Российской Федерации крупных структурных подразделений, таких как НИИ по архитектуре и градостроительству регионального значения, с тесным творческим взаимодействием с центральными научно-проектными организациями и профессиональными организациями Союза архитекторов РФ.

Имеющийся опыт планировки и застройки населенных мест указывает на неукоснительное соблюдение генерального плана развития поселения. Здесь важно отметить основные практические моменты, касающиеся развития пространственно-планировочной структуры города: наличие достоверной информации по условиям проектирования с выдачей архитектурно-планировочных заданий для отвода участков под строительство, основные мероприятия по регулированию развития территорий населенных мест [14].

Для успешной планировки и застройки населенных мест необходимо иметь сводный материал предварительных изысканий, характеризующих свойства территорий, либо требования к их освоению, либо обоснованные факты о непригодности отдельных зон для строительства.

СНиП 2.07.01-89 (М., 1997) [24] определяет расчетный срок градостроительного проектирования в 20 лет, перспективу развития поселений в 30—40 лет. При этом указывается необходимость определять перспективы развития поселений за пределами расчетного срока, включая принципиальные решения по территориальному развитию, функциональному зонированию, планировочной струк-

туре, инженерно-транспортной инфраструктуре, рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды.

Градостроительный кодекс (ст. 54) определяет, что государственные градостроительные нормативы и правила являются составной частью системы нормативно-технических документов в строительстве. Градостроительные нормативы и правила обязательны для соблюдения органами государственной власти, органами государственного контроля и надзора, органами местного самоуправления, а также гражданами и юридическими лицами, осуществляющими градостроительную деятельность. Причем «порядок разработки, регистрации, утверждения, введения в действие, пересмотра и отмены государственных градостроительных нормативов и правил устанавливается федеральным органом архитектуры и градостроительства».

На основе СНиП и другой нормативной документации выносятся конкретные архитектурно-строительные решения по планировке и застройке территорий города. Также осуществляется контроль в области градостроительства правоохранительными органами по вопросам прав собственников, власти.

На практике это выражается в определенной системе организационно-технических условий, обеспечивающих планирование сбалансированного развития и контроль за мероприятиями по его организации.

# ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ РАЗВИТИЯ СТРОИТЕЛЬНОЙ ОТРАСЛИ МЕГАПОЛИСА

## 2.1. Тенденции развития строительной отрасли крупного города и ее экономических показателей

Начавшиеся несколько столетий назад процессы урбанизации, или роста городов, увеличения роста городского населения продолжают и по сей день. Постепенно это привело к образованию гигантских населенных пунктов, которые принято называть мегаполисами. Мегаполисом является крупный, даже гигантский, город, образовавшийся в результате роста и фактического слияния большого числа соседних городов и населенных пунктов [8], как правило, с миллионным или даже многомиллионным населением. Такие города обычно выполняют функции экономических, политических и культурных центров.

За последние 50 лет функции мегаполисов постепенно трансформировались, что позволяет выделить некоторые этапы в их развитии:

1. Период до конца 60-х гг. XX в. характеризуется увеличением экономической мощи мегаполисов. Аккумуляция административно-политических, экономических, информационно-коммуникационных, социально-культурных функций и концентрация потоков капитала, информации, услуг обеспечили определенным городам возможности быстрого территориального роста и усиления значения в системе мирового хозяйства.

2. В 1970—1980-е гг. происходит концентрация в мегаполисах высокоспециализированных сервисных услуг и возрастание транснациональной значимости реализуемых мегаполисами функций.

3. С 1990-х гг. по настоящее время происходит дальнейшая дифференциация и объединение мегаполисов в глобальную систему, проходящую через границы национальных экономик [13].

Мегаполисами принято считать города, соответствующие большинству следующих характеристик:

- величина города;
- общемировая роль в качестве делового и финансового центра;
- развитость сферы услуг;

- мировое значение как информационного центра;
- ведущая роль национального и мирового политического центра;
- наличие международных организаций и значимость города в плане выполнения международных функций;
- концентрация штаб-квартир транснациональных компаний и офисов крупнейших филиалов;
- роль в качестве центра национальной и мировой торговли;
- выдающееся значение как центра культуры и искусства;
- роль крупного международного транспортного узла, наличие проблем внутригородского транспорта;
- увеличение социальных и экономических диспропорций между основными группами населения [21].

Существуют две основные точки зрения на определение мегаполисов в нашей стране.

*Первая* состоит в том, что к российским мегаполисам можно отнести все (или практически все) города-миллионеры. Это города, численность населения в пределах городской черты которых превышает 1 млн человек. Они являются важнейшими местами сосредоточения и притяжения человеческих, трудовых, промышленных, культурных, экономических ресурсов и центрами социально-экономического развития как для своего региона, так иногда и для нескольких соседних регионов.

По данным официального статистического учета в данный момент на территории России находится 15 городов-миллионеров. Все они представлены в табл. 2.1 с последними данными о численности населения. Следует признать, что не все из них полностью соответствуют всему перечню указанных для мегаполисов характеристик.

*Вторая* точка зрения состоит в том, что в России к мегаполисам можно отнести только Москву и Санкт-Петербург как города, действительно соответствующие всем указанным характеристикам. Но тенденции развития остальных городов-миллионеров таковы, что в скором времени они «догонят» Москву и Санкт-Петербург по некоторым из указанных параметров.

Однако процессы урбанизации постепенно привели к негативным последствиям. Как отмечают специалисты городского развития, процессы, которые характеризуют развитие крупных городов, хотя и разнообразны по характеру и своим последствиям, но имеют и много общего. Так, например, специалисты указывают, что

для всех современных крупных городов России характерны одни и те же экологические проблемы, важнейшими из которых являются:

- ухудшение состояния воздушной среды;
- деградация водных ресурсов;
- сокращение сельскохозяйственных угодий;
- утрата и сокращение мест отдыха;
- возникновение и воздействие на организм человека электромагнитных полей и излучений;
- изменение микроклиматической обстановки;
- формирование антропогенных зооценозов (крысы, мыши, бродячие собаки и др.);
- осложнение санитарно-гигиенической и эпидемиологической обстановки;
- возникновение и усиление социальной напряженности в силу ухудшения экологической обстановки [7].

Таблица 2.1

**Численность населения городов-миллионеров Российской Федерации, тыс. чел.**

Место	Город	Численность населения (официальные окончательные итоги переписи 2010 г.)	Численность населения городского округа на 1.01.2013 г.
1	Москва	11 504	11 980
2	Санкт-Петербург	4 880	5 028
3	Новосибирск	1 474	1 524
4	Екатеринбург	1 350	1 429
5	Нижний Новгород	1 251	1 269
6	Казань	1 144	1 176
7	Самара	1 165	1 172
8	Омск	1 154	1 161
9	Челябинск	1 130	1 156
10	Ростов-на-Дону	1 089	1 104
11	Уфа	1 062	1 087
12	Волгоград	1 021	1 019
13	Красноярск	977	1 017
14	Пермь	991	1 014
15	Воронеж	890	1 004

Более 3,5 млн москвичей живут в районах с тяжелой экологической обстановкой, а 1 млн — в районах с катастрофическим уровнем загрязнения. Кроме этого, возникают проблемы перенаселенности, низкой обеспеченности населения жильем. Так, например, в Москве обеспеченность жильем немного превышает  $18 \text{ м}^2$ , на одного жителя Санкт-Петербурга в среднем приходится около  $22 \text{ м}^2$  жилья, на Украине этот показатель достигает  $27 \text{ м}^2$ , в Чехии —  $35 \text{ м}^2$ , а в США —  $70 \text{ м}^2$ .

Следует отметить, что согласно Государственной программе города Москвы «Градостроительная политика» к 2016 г. должен быть достигнут показатель обеспеченности жильем, равный  $24 \text{ м}^2$ , однако на данный момент можно с уверенностью сказать, что планы по достижению этого показателя слишком оптимистичны.

Одной из важных тенденций, характерных для мегаполисов и крупнейших городов (как в России, так и за ее пределами), является тенденция к территориальному расширению. Такое расширение может проводиться по нескольким концепциям, среди которых можно выделить основные:

1) поясное зонирование — создание вокруг города зеленого пояса, ограничивающего разрастание городской застройки. За пределами зеленого пояса проектируется кольцо городов-спутников с собственной градообразующей базой;

2) секторное развитие — расширение города вдоль сходящихся к нему радиальных направлений;

3) направленное развитие вдоль одной или нескольких специально избранных осей.

Совсем недавно произошло присоединение к Москве новых территорий, находящихся на юго-западном направлении и превосходящих ее по площади приблизительно в 1,5 раза. Таким образом территория Москвы расширилась примерно в 2,5 раза. Такой проект расширения столицы получил название «Новая Москва» и, безусловно, может считаться самым масштабным за всю историю города (рис. 2.1).

Данный проект вызвал различные реакции в СМИ и среди населения и выдержал серьезную критику. Такое резкое расширение в одном только направлении многим показалось нелогичным, значительно сдвигающим географический центр города. Присоединенные к Москве территории стали в шутку называть «галстуком» и даже «протуберанцем». Одним из вариантов логичного расширения города предлагалось прежде всего расширение территории

вдоль сходящихся к нему радиальных направлений. Оправданным такое решение можно считать не только потому, что оно сохраняло традиционную радиально-кольцевую структуру города, но и по причине того, что в результате такого расширения к Москве были бы присоединены крупнейшие города-спутники, имеющие развитую инфраструктуру (в том числе транспортную) и значительное количество мест приложения труда, т.е. территории, близкие столице по своим качественным характеристикам.



Рис. 2.1. Москва в новых границах



Следует отметить, что присоединенные территории не обладают указанными характеристиками. Более того, на данной территории находится значительное количество поселений сельского плана, в том числе деревни.

После официального расширения Москвы, состоявшегося 1 июля 2012 г., Москва поднялась на 6-е место в рейтинге крупнейших городов мира по площади, хотя по численности населения город сохранил 11-е место, так как на присоединенных территориях проживало менее 250 тыс. человек (табл. 2.2).

Таблица 2.2

### Крупнейшие города мира по численности населения

№	Город	Страна	Численность населения, чел.	Год оценки
1	Шанхай	КНР	23 800 000	2012
2	Пекин	КНР	20 693 000	2012
3	Мехико	Мексика	19 851 000	2010
4	Бангкок	Таиланд	15 012 197	2012
5	Тяньцзинь	КНР	14 100 000	2009
6	Гуанчжоу	КНР	13 400 000	2009
7	Токио	Япония	13 230 000	2013
8	Карачи	Пакистан	13 205 339	2010—2012
9	Мумбаи	Индия	12 478 447	2011
10	Дели	Индия	12 165 901	2012
11	Москва	Россия	11 979 529	2013

Изменение границ в сторону расширения — тенденция, характерная для большинства крупных городов как в России, так и в мире. Однако постепенное территориальное расширение крупных городов является правилом, из которого все-таки есть исключение — столица Франции: административные границы Парижа почти не изменились с 1860 г.

С ростом городов и населения в них все больше нарастают проблемы внутригородской и пригородной транспортной инфраструктуры, которая должна ежедневно обслуживать передвижение миллионов человек. Это порождает необходимость постоянного развития и совершенствования транспортной инфраструктуры крупного города, развития различных видов транспорта — как наземного, так и подземного. Все это требует значительных финансовых вложений.

Так, в настоящее время в Москве проблема развития транспортной инфраструктуры стоит особенно остро: огромные многочасовые пробки на дорогах, толпы в метро, переполненные электрички, доставляющие жителей Подмосковья к местам приложения труда. Ситуация все больше накаляется, и закрывать глаза на нее далее не представляется возможным. По этой причине правительством Москвы был взят курс на ускоренное развитие транспортной инфраструктуры, особенно на строительство метрополитена. На данный момент 2/3 средств, направленных на выполнение АИП г. Москвы (документ, содержащий информацию об объемах строительства и выполняемых проектах на территории Москвы, а также объемах финансирования из городского бюджета), — это средства на развитие транспортной инфраструктуры.

Еще раз отметим, что строительство школ, детских садов, больниц, поликлиник, подстанций скорой помощи, жилья для очередников, театров и т.д., а также капитальный ремонт всех видов указанных объектов и закупка новейшего оборудования (например, для больниц) в сумме составляет только 1/3 часть средств АИП. На этом примере видно, какой крен дает градостроительная политика столицы в сторону решения транспортных проблем.

Современный мегаполис — это крупный город, где, как уже отмечалось, слишком много людей (как непосредственно живущих на его территории, так и приезжающих к месту работы из близлежащих населенных пунктов), слишком много транспорта и, соответственно, пробок, много загрязнений, мало зелени и недостаточно мест для отдыха. Это город, максимально подходящий для работы и бизнеса, но недостаточно комфортный для жизни. Кроме того, перенаселенность и приток мигрантов создают предпосылки для роста преступности и снижения безопасности для местных жителей. Вопросы повышения комфорта и безопасности в крупнейших городах постепенно выходят на первый план.

По рейтингу британской консалтинговой компании Mercer, Москва стала 168-м (из оцениваемых 215-ти) городом мира по качеству жизни. Также российской столице досталось 126-е место в рейтинге городов по уровню развитости инфраструктуры. В данном рейтинге с российской столицей соседствуют город Вьентьян, столица Лаоса, занявший 167-е место, и Котону, финансовая столица и крупнейший город Бенина, государства в Западной Африке (169-е место). Санкт-Петербург опередил Москву и занял 164-е место. Столица Украины г. Киев занял 162-е место. И это не единственный

рейтинг качества, безопасности и комфорта, в котором российские мегаполисы занимают крайне низкие места. В связи с этим повышенную актуальность приобретают вопросы стратегического планирования и комплексного социально-экономического развития городов.

Правительство Москвы четко взяло курс на то, чтобы сделать столицу комфортным городом. Основной лозунг: «Москва — город, удобный для жизни». Разработаны комплексные программы, предполагающие повышение стандартов качества городской среды, развитие зеленых, парковых зон и мест для отдыха, благоустройство дворовых территорий, создание и развитие пешеходных зон и велосипедных дорожек. Акцент сделан на сохранении культурного наследия города и создании архитектурно-художественного освещения, украшающего город после захода солнца. Отдельно отмечено стремление к эстетике городской рекламы, которая довольно длительное время разрушала красивые виды города и мешала восприятию архитектурных ансамблей.

Однако необходимо выделить несколько факторов, которые являются важными для эффективности градостроительной политики и политики развития крупного города. Среди них — привлечение к осуществлению городских мероприятий частных инвесторов и выполнение доли забот за счет внебюджетных средств; необходимость одновременного развития территорий, окружающих мегаполис. Последний фактор достаточно успешно учитывается в двух российских столицах — отмечается гармоничное и согласованное развитие Москвы и Московской области, Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

Необходимо отметить, что наблюдается постепенный уход от тенденции городского строительства, которую называют точечной застройкой, хотя еще недавно она была одним из основных инструментов развития строительной отрасли в Москве.

Что же касается тенденций изменений экономических показателей развития строительной отрасли мегаполисов, то можно сказать, что строительная отрасль крупных городов развивалась ускоренными темпами до начавшихся в 2008 г. кризисных явлений в экономике. Так, например, в Москве строительная отрасль на конец 2008 г. достигла самых высоких показателей почти за 20 лет, но уже с начала 2009 г. ощутила кризисные тенденции, дефицит городского бюджета и значительное снижение активности частных

инвесторов, что привело к концу года к сильному падению всех экономических показателей. Наблюдалось также падение цен на недвижимость (по сделкам купли-продажи и аренды). Однако к 2013 г. можно констатировать, что строительная отрасль г. Москвы, как и других российских мегаполисов, стала выходить на докризисные показатели и даже превышать их. В следующих разделах более подробно рассказано об изменении экономических показателей строительной отрасли крупных городов, в основном на примере крупнейшего российского мегаполиса — Москвы.

## **2.2. Динамика основных экономических показателей развития строительной отрасли мегаполиса**

Динамика основных экономических показателей развития строительной отрасли мегаполиса рассматривается нами на примере строительной отрасли Москвы, обладающей мощнейшим строительным комплексом.

Следует сделать несколько замечаний, предваряющих непосредственно анализ:

- в основном для анализа привлекались данные Росстата, Мосгорстата и из специализированных источников. Вместе с тем следует отметить, что в некоторых случаях ретроспективный анализ углублен до 1989 г. с целью ликвидации искажающего эффекта «низкой базы». В данном случае имеется в виду, что строительная отрасль достигала своих максимальных показателей по объему строительства в 1989 г., после чего наблюдался резкий спад. Можно сказать, что показатели 1990- и 2000-х гг., по сравнению с результатом 1989 г., действительно являются достаточно низкой базой для оценки развития строительной отрасли;

- был выполнен анализ тех возможных перспектив строительной отрасли г. Москвы, которые соответствуют современным тенденциям развития крупнейших городов (мегаполисов). При этом использовались данные обширного круга отечественных и зарубежных источников.

Необходимость общего анализа обусловлена тем, что по отношению к строительной отрасли, независимо от территориального расположения ее отдельных частей, различий в уровне инвестиционной активности и в других характеристиках, действуют общие (экзогенные) факторы макроэкономического содержания, которые и определяют основные тенденции.

Вторым условием проведения анализа было разделение рассматриваемого ретроспективного периода на 3 этапа — докризисный, кризисный и посткризисный (чем и определены конкретные хронологические рамки, указанные ранее).

### 2.2.1. Общий анализ состояния строительной отрасли в докризисный и кризисный периоды

Сложившееся тяжелое положение в экономике России в 2009 г. отразилось и на ключевых макроэкономических показателях строительной отрасли. Так, согласно официальным данным Росстата, объем инвестиций в основной капитал в январе-декабре 2009 г. сократился на 17 % по сравнению с аналогичным периодом прошлого года, в то время как темп роста аналогичного показателя в 2008 г. по сравнению с 2007 г. составил 109,8 % (рис. 2.2).

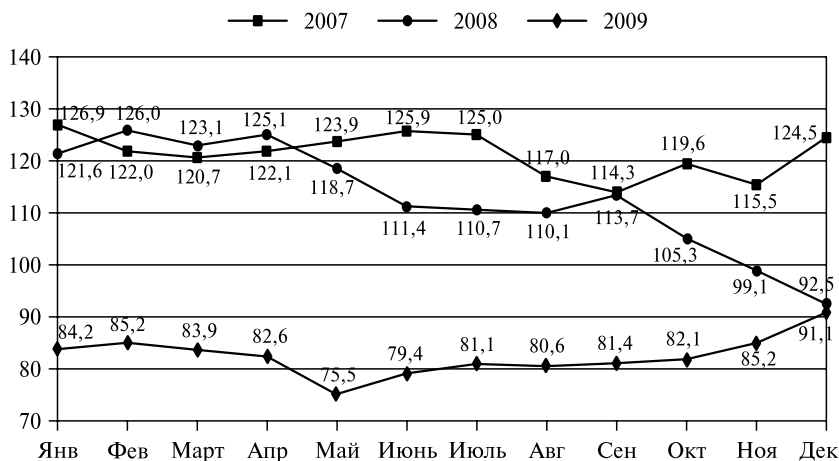


Рис. 2.2. Динамика объема инвестиций в основной капитал в 2007—2009 гг., % по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года [32]

Объем работ, выполненных по виду деятельности «Строительство», в декабре 2009 г. по сравнению с декабрем 2008 г. сократился на 6,2 %. Спад за период с января по декабрь 2009 г. по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года составил 16 % (рис. 2.3). Низкую динамику объема строительных работ последних месяцев 2008 г. отчасти можно объяснить характерным для российской строительной отрасли трендом и высокой инерцией данного показате-

ля. Однако отрицательные приросты объемов строительства в 2009 г. явно свидетельствуют о тяжелом кризисном положении в отрасли.

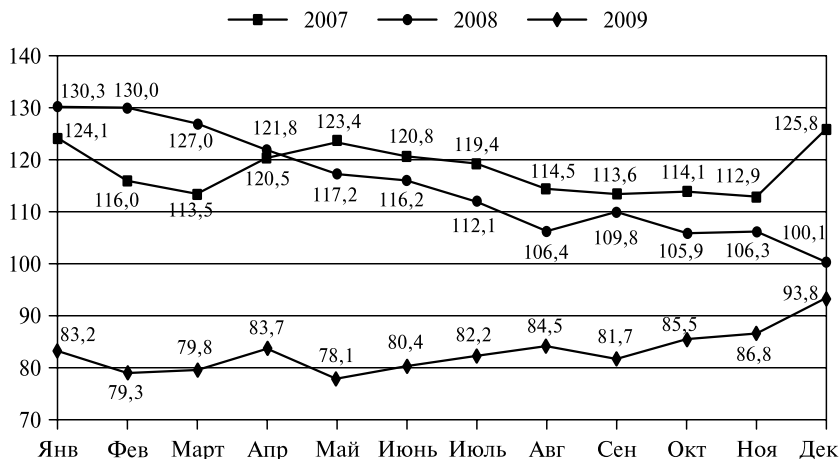


Рис. 2.3. Динамика объема работ, выполненных по виду деятельности «Строительство» в 2007—2009 гг., в % к соответствующему месяцу предыдущего года [32]

**Жилищное строительство.** Жилищное строительство одним из первых ощутило последствия кризиса. В наибольшей мере пострадало многоэтажное строительство, поскольку завершение объектов на этом рынке требует больших объемов кредитных средств, которые в такой период отсутствуют или являются недоступными, т.е. слишком дорогими.

С позиций значимости основных рыночных индикаторов особо показательным можно считать падение стоимости акций на ММВБ, ОАО ГК «ПИК» — с уровня в 560...570 р. в июле до 25...26 р. в декабре 2008 г. По итогам IV квартала 2008 г. другие компании этого сегмента также испытали значительное снижение прибыли: на грани банкротства находились несколько екатеринбургских подрядчиков, почти каждая третья строительная компания Омска, застройщики Самары, Санкт-Петербурга и других крупнейших российских городов.

По данным Росстата, в январе-декабре 2009 г. снижение объемов жилищного строительства к соответствующему периоду 2008 г. составило 6,7 %. Данный показатель характеризуется высокой инерцией, а следовательно, неспособностью быстро отражать влияние

кризиса. Кроме того, поддержку данному сектору строительной отрасли оказывает государство. Так, по итогам I квартала 2009 г. еще наблюдался положительный прирост в 2,4 % по отношению к 2008 г., однако во II квартале объемы жилищного строительства сократились на 2,8 %, в III квартале — на 1,1 %. Наибольший спад наблюдался в IV квартале — на 14,1 % (рис. 2.4).

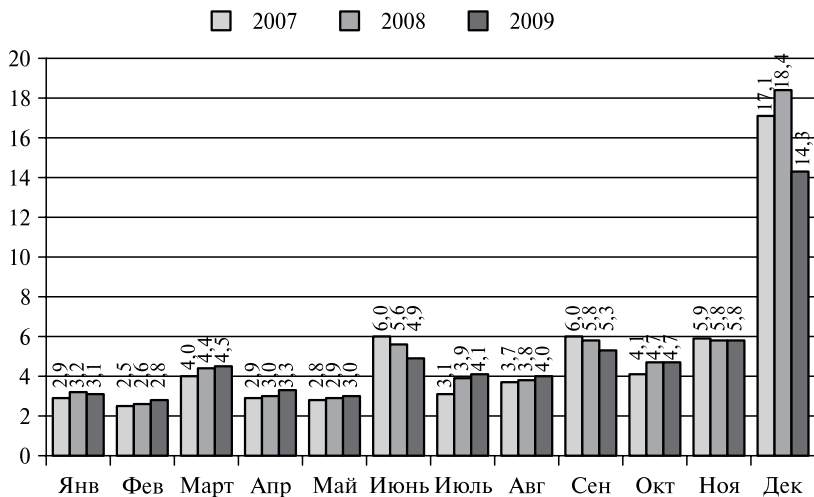


Рис. 2.4. Ввод в эксплуатацию жилых домов в 2007—2009 гг., млн м<sup>2</sup> [32]

Таким образом, по данным Росстата, объем ввода жилья по итогам 2009 г. составил 59,8 млн м<sup>2</sup>, что примерно соответствует уровню 2006 г.

Неопределенность перспектив на рынке недвижимости, замораживание новых проектов строительства, сложные условия получения кредитов привели в 2010—2011 гг. к известной стагнации и дальнейшему снижению уровня вводов жилья. Антикризисные меры правительства РФ, направленные на поддержание жилищного строительства, в том числе увеличение в 2010—2011 гг. более чем в 1,5 раза финансирования из средств федерального бюджета мероприятий по обеспечению жильем военнослужащих, способствовали росту ввода жилья к концу 2011 г. примерно на 40 млн м<sup>2</sup>.

В 2012 г. сохранилась положительная динамика темпов жилищного строительства, но она в основном имела место в тех субъектах РФ, которые имеют незначительный объем наличного жилищного фонда («низкая база сравнения»).

*Нежилое строительство.* Влияние кризиса на нежилое строительство является более очевидным на сформировавшемся рынке недвижимости Москвы и Санкт-Петербурга. В частности, на московском рынке можно было выделить следующие тенденции:

- девелоперы были лишены доступных банковских кредитов, однако достраивали текущие объекты, поскольку их консервация или продажа на стадии строительства не являлась выгодной;

- по данным консалтинговой компании Knight Frank, со II квартала 2008 г. по II квартал 2009 г. ставки аренды на рынке офисной недвижимости Москвы снизились на 45...50 %. Падение ставок дало возможность компаниям арендовать площади в престижных районах Москвы. Наблюдался рост спроса на офисные помещения в центральной части города, где низкие объемы ввода качественных офисных площадей на фоне растущего поглощения привели к тому, что уровень вакантных площадей снизился лишь на 0,5 %;

- на рынке *торговой недвижимости* за период с III квартала 2008 г. по III квартал 2009 г. ставки аренды в сегменте street-retail сократились на 20...50 %. Для привлечения арендаторов в торговые проекты девелоперы, как правило, старались стимулировать операторов не снижением ставки аренды, а использованием различных уступок и схем арендных отношений, отраженных в договоре (например, арендные каникулы, зависимости ставки аренды от товарооборота, фиксация ставки в рублях, включение в ставку аренды коммунальных платежей, уменьшение размера депозита и т.д.);

- на рынке *складской недвижимости* (Москва и Московская область) объем спроса в III квартале 2009 г. по сравнению с аналогичным периодом 2008 г. снизился в несколько раз, в том числе из-за сокращения среднего размера заявки на размер занимаемой площади. После значительного снижения ставок аренды (около 30 %) по сравнению с 2008 г. в III квартале 2009 г. наблюдалась стабилизация коммерческих условий на рынке.

По итогам 2008 г. общая площадь введенных нежилых зданий в России уменьшилась на 281,1 тыс. м<sup>2</sup>, т.е. на 1,2 %, по сравнению с 2007 г. В 2009 г., по данным Росстата, данный показатель сократился на 27 % по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года. При этом сокращение площади наблюдалось во всех сегментах (рис. 2.5).

Общее сокращение площади введенных нежилых зданий по итогам 2009 г. связано с уменьшением данного показателя на 14,1 % в I квартале и его резким падением на 49,7 % в IV квартале 2008 г.



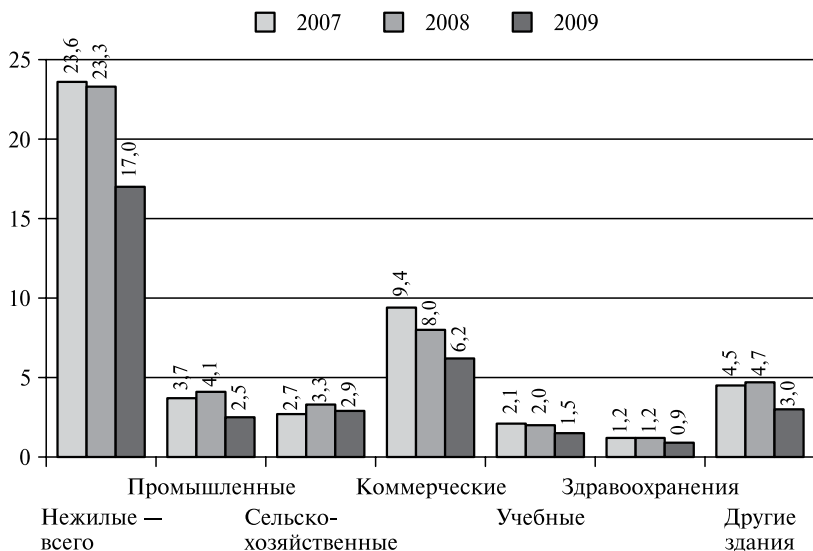


Рис. 2.5. Ввод в эксплуатацию нежилых зданий в I—III кварталах 2007—2009 гг., млн м<sup>2</sup> [32]

При этом рост строительства нежилых зданий в середине 2009 г. можно объяснить действием сезонных факторов в совокупности с наличием большого числа недостроенных и «замороженных» объектов в начале кризиса.

### 2.2.2. Углубленный ретроспективный анализ строительной отрасли Москвы и России в целом

Данный раздел включен по следующим причинам, которые являются существенными для обеспечения корректности результатов анализа. Одним из коренных методологических недостатков, который, к сожалению, проявляет себя в практике управления строительством и оценке его результатов, следует считать отсутствие правильного выбора исходной базы сравнения. Как известно, в начале 90-х гг. прошлого века имело место обвальное падение всех макроэкономических показателей. В результате сформировалась крайне низкая «точка отсчета», по сравнению с которой даже крайне неубедительные показатели развития могли формально оцениваться как положительные. Можно констатировать, что именно такой подход преобладает вплоть до настоящего времени. Более

правильным следует считать принятие в качестве базовой величины сравнения показатели 1989 г. как максимальные для строительной отрасли РФ. В этом случае сравнение будет более правильным с позиций полноценной методологии научного анализа. Соответственно, весь период (с 1989 по 2013—2014 гг. и на ближайшую перспективу) можно считать периодом *восстановительного роста*. Только по достижении уровня 1989 г. можно будет говорить о следующей, качественно более высокой стадии развития строительной отрасли РФ.

С учетом изложенного было осуществлено сравнение доступных статистических данных последних лет, относящихся к жилищной сфере, с данными 1989 г. Жилищная сфера как предметная область анализа выбрана по двум причинам:

- она представляет собой важнейшее из конкретных направлений развития строительной отрасли с учетом ее первостепенной социальной значимости;
- тенденции развития строительной отрасли РФ наиболее отчетливо проявляются именно в этой сфере, т.е. ее можно считать своего рода «отраслью-представителем».

*Обеспеченность жильем.* В СССР одним из наиболее очевидных дефицитов был дефицит жилья. К настоящему времени в стране были проведены основные реформы в жилищной сфере, включая массовую бесплатную приватизацию жилья, сформированы достаточно развитый рынок жилья и система ипотечного жилищного кредитования. Тяжело и мучительно идут реформы в сфере жилищно-коммунального хозяйства, в том числе снижение размеров бюджетного дотирования предоставления жилищно-коммунальных услуг и поддержка лишь наиболее низкодоходных семей, передача управления многоквартирными домами объединениям собственников жилья и формирование рынка профессиональных управляющих компаний.

Выполненный анализ основывается в первую очередь на статистических данных, сбор и обработку которых осуществляет государственный орган статистики (в 1989 г. — Госкомстат, в настоящее время — Росстат). В случае отсутствия данных были использованы авторские экспертные оценки, основанные на определенных гипотезах, а также экспертные оценки иных исследователей из публикаций соответствующего периода.

За рассматриваемый период произошло существенное увеличение обеспеченности населения общей площадью жилья в расчете

на человека, которая увеличилась на 40 % в целом по России, в том числе на 44 % в городской местности. Увеличился показатель не только средней, но и медианной обеспеченности общей площадью жилья, которая возросла примерно на 30 %. В несколько меньшей степени — на 28 % — увеличилась обеспеченность жилыми помещениями (жилимыми единицами) в расчете на 1 тыс. человек. Рост обеспеченности общей площадью жилья на 15 % определяется фактором снижения численности населения Российской Федерации в рассматриваемом периоде и на 85 % — факторами увеличения объема жилищного фонда.

Динамика прироста обеспеченности общей площадью жилья в период 1989—2010 гг. по сравнению с периодом 1980—1990 гг. практически не изменилась. Статистически можно говорить о небольшом увеличении среднегодового прироста с 0,3 до 0,32 м<sup>2</sup> на человека в год, однако с учетом изменения демографических тенденций можно констатировать снижение среднегодового прироста жилой площади. При этом произошло значимое увеличение среднегодового прироста обеспеченности общей площадью жилья городского населения (с 0,24 до 0,34 м<sup>2</sup> на человека в год) и снижение среднегодового прироста обеспеченности ею сельского населения (с 0,44 до 0,26 м<sup>2</sup> на человека в год).

На основании имеющихся оценок можно с достаточной уверенностью утверждать, что обеспеченность общей площадью жилья возросла во всех доходных группах домохозяйств. При этом обеспеченность общей площадью жилья в 2009 г. во всех доходных группах, за исключением нижнего дециля распределения населения по среднедушевым доходам, превысила среднероссийский уровень обеспеченности в 1989 г.

Произошло улучшение качественных характеристик потребляемого жилья за счет увеличения доли жилищного фонда, обеспеченного отдельными видами коммунальных услуг, а также за счет уменьшения доли коммунальных квартир в жилищном фонде (от 6,1 до 1,6 %). Влияние этих факторов по своему воздействию оказалось сильнее влияния фактора ухудшения потребительских качеств жилищного фонда, вызванного его старением и сокращением объемов капитального ремонта.

Практически не изменилось общее число семей, ежегодно улучшающих жилищные условия, их численность и доли остаются на сопоставимом уровне: 1,8...1,9 млн, или около 4 % семей ежегодно. Однако распределение по видам улучшения жилищных условий

существенно изменилось. Участие государства в содействии гражданам в улучшении жилищных условий резко сократилось: если в 1989 г. доля очередников среди всех семей, улучшивших жилищные условия, составила 73 %, то к 2009 г. — только 6,6 % (131 тыс. из 1991 тыс. семей).

Таким образом, несмотря на кардинальные изменения системы институтов жилищной сферы (включая институты обеспечения жильем населения), произошедшие за последние 20 лет, а также резкое уменьшение масштабов участия государства в жилищной сфере (включая сферу финансирования жилищного строительства и жилищно-коммунального хозяйства), *многие сопоставимые ключевые параметры, характеризующие функционирование жилищной сферы и потребления жилья населением, изменились несущественно.* Такое положение объясняется тем, что в рассматриваемый период развитие рыночных отношений в жилищной сфере смогло в значительной степени заместить «уход» из данной сферы государства. Развитие рынка жилья и снятие с переходом к рыночной экономике существовавших в советский период ограничений обеспечили *большее количество возможных стратегий улучшения жилищных условий*, возможность лучшего учета потребностей и предпочтений семей при таких улучшениях.

Резкое падение объемов жилищного строительства (к началу 2000-х гг. его объемы упали более чем в 2 раза по сравнению с 1989 г. и до настоящего времени не восстановились) было компенсировано лучшим использованием возможностей, предоставляемых вторичным рынком жилья, резкий толчок развитию которого дало снятие всех ограничений на количество жилых единиц в собственности. Это привело к более эффективному потреблению существующего жилищного фонда. Если в 1989 г. со вторичным рынком жилья, который в тот период был в основном представлен квазирынком обмена жилья, было связано 33 % улучшения жилищных условий, то в 2009 г. уже 65 %. В целом доля улучшивших жилищные условия рыночными способами составила в 1989 г. 27 %, а в 2009 г. — 93,4 %. Кроме того, снятие ограничений на приобретение земельных участков в собственность и на индивидуальное жилищное строительство создало условия для резкого увеличения такого строительства, а для многих семей — для изменения самого образа жизни. Не менее важным фактором существенного расширения возможностей выбора при реализации жилищных стратегий является переход от квазирыночных к полноценным рыночным отноше-

ям: жилье стало предметом полноценного легального рыночного оборота.

Переход к рыночным процентным ставкам жилищного кредитования был компенсирован расширением доступа к жилищному кредитованию для всех категорий семей (а не только получивших земельный участок для индивидуального жилищного строительства либо вступивших в жилищно-строительный кооператив), а также возможностью использовать продажу занимаемого жилого помещения для оплаты первоначального взноса по кредиту. Средний срок ожидания предоставления жилого помещения для семей, состоящих сегодня на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, увеличился более чем в 2,5 раза и достиг 19,3 года. Однако доля семей, состоящих на таком учете, сократилась в рассматриваемом периоде в 5 раз. Это означает, что большинство семей данной категории нашли возможность улучшить жилищные условия без помощи государства. В то же время переход к рыночным отношениям не привел пока к качественному улучшению ситуации в жилищной сфере. Перспективы улучшения жилищных условий не изменились для почти 60 % домохозяйств: ни в 1989, ни в 2009 г. для таких домохозяйств не существовало реальных возможностей улучшения жилищных условий; при этом количество выигравших и проигравших в результате перехода к рыночным отношениям, по нашим оценкам, оказалось примерно равным. Также развитие рыночных отношений не привело пока к увеличению жилищной мобильности населения. Кроме того, собственникам жилых помещений в многоквартирных домах, несмотря на повышение их расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг, на практике пока еще не в полной мере предоставлены права контролировать такие расходы и повышать их эффективность, несмотря на формальные возможности самостоятельного управления многоквартирными домами.

### *2.2.3. «Посткризисный» период развития строительной отрасли Москвы и РФ*

В 2009 г. впервые за десять лет в строительной индустрии России был зафиксирован существенный спад. В 2010 г. началось восстановление отрасли, прежде всего за счет проектов, реализуемых при поддержке или за счет государства. В авангарде восстановления объемов работ находится жилой сегмент.

Объем работ, выполненный организациями всех форм собственности по виду деятельности «Строительство», в 2011 г. составил 5140,3 млрд р., увеличившись (в сопоставимых ценах) по сравнению с 2010 г. на 5,1 %.

После резкого спада объема строительных работ в 2009 г. (на 13,2 %) тенденция роста объемов в 2010 и 2011 гг. восстановилась. Среднегодовой темп прироста строительных работ в 2010 и 2011 гг. составил 5,1 %, что заметно ниже среднегодового темпа прироста в 2007—2008 гг. (15,5 %). Динамика объемов строительных работ неодинакова по регионам (рис. 2.6).

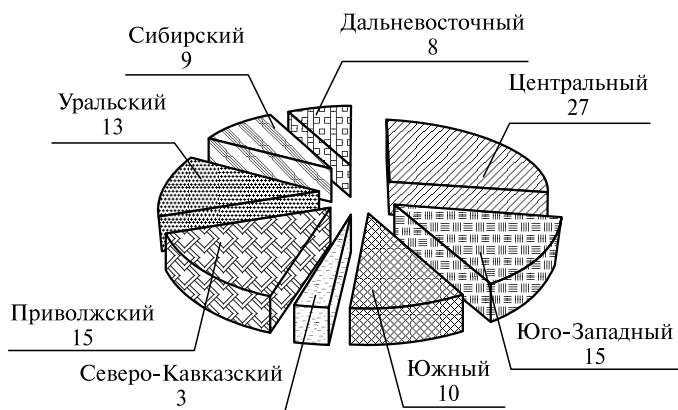


Рис. 2.6. Доли федеральных округов (ФО) в росте объемов строительных работ в 2010 г., %

К концу 2010 г. темпы роста объема строительных работ относительно соответствующего периода 2009 г. выросли, в IV квартале 2010 г. прирост составил 4,1 %. Начиная с I квартала 2011 г. объемы строительных работ выросли на 2,6 % от уровня соответствующего периода 2010 г., в III и IV кварталах 2011 г. отмечался значительный прирост строительных объемов (5,6 и 9,1 % соответственно).

В 2011 г. объемы строительных работ превысили уровень 2010 г. в 62 субъектах Российской Федерации. Наиболее высокие темпы роста наблюдались в Карачаево-Черкесской Республике, Республике Мордовия, Белгородской, Вологодской, Сахалинской, Ульяновской и Кемеровской областях, в Чукотском автономном округе. Вместе с тем в 21 субъекте Российской Федерации объемы строительных работ сократились по отношению к уровню 2010 г.

Наиболее значительное падение объемов строительных работ на (47,9...15,3 %) в 2011 г. отмечалось в республиках Ингушетия, Карелия, Ямало-Ненецком автономном округе, Тульской и Костромской областях. В 2011 г. наблюдалось разукрупнение строительных организаций, их число возросло по сравнению с предыдущим годом на 5,9 % в основном за счет создания малых предприятий.

Различие в динамике выполненных строительных работ отразилось на структуре их распределения по федеральным округам (табл. 2.3).

Таблица 2.3

**Распределение объема работ, выполненных по виду деятельности «Строительство», в % к итогу**

Федеральный округ	2010	2011
Российская Федерация	100	100
Центральный	26,1	25,0
Северо-Западный	15,3	14,7
Южный	10,0	11,0
Северо-Кавказский	3,2	3,2
Приволжский	15,4	16,0
Уральский	13,0	12,5
Сибирский	9,4	10,0
Дальневосточный	7,6	7,6

Почти 90 % всего объема строительных работ в последние годы выполняют строительные организации частной формы собственности (рис. 2.7).

Уже в конце 2010 г. руководители 74 % строительных организаций оценили экономическую ситуацию в строительстве как «удовлетворительную», а доля организаций, у которых производственная программа соответствовала «нормальному» уровню, составила 70 %.

В 2010 г. рост объемов работ по виду деятельности «Строительство» был незначительным, но продолжился в 2011—2013 гг. как в Москве, так и в России в целом.

Рост объемов строительных работ на территории Москвы в 2012 г. составил 1 % по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. Объем строительных работ в 2012 г. показал незначительный рост (1...2 %) по сравнению с 2011 г.

Так, в Москве к концу 2012 г. было введено в эксплуатацию 2,8 млн м<sup>2</sup> общей площади, в том числе 399,4 тыс. м<sup>2</sup> дорог,

1,19 млн м<sup>2</sup> жилой площади, из которых 167,5 тыс. за счет средств городского бюджета (жилье для очередников). Введено в строй 47 детских дошкольных учреждений на 6,7 тыс. мест, 6 школ и пристройка к школе в общей сложности на 3,8 тыс. мест, 4 поликлиники на 1 тыс. посещений в смену. Кроме того, сохраняются и даже увеличиваются темпы транспортного строительства в столице. За 2012 г. построено 7,63 км линий метро, из которых введено в эксплуатацию 3,5 км — это новый участок Калининской линии со станцией «Новокосино». Построено и реконструировано 10,9 км дорог, обустроено 2,3 тыс. машино-мест, 3 перехватывающие парковки, 29 заездных карманов и выполнено 13 расширений на улично-дорожной сети.

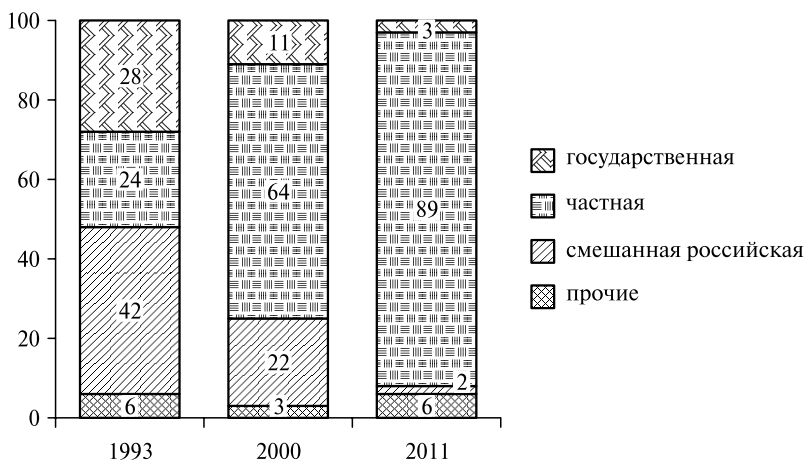


Рис. 2.7. Распределение строительных работ, выполняемых организациями различных форм собственности, в % к общему объему работ

В 2011 г. в строительстве около 1,7 тыс. организаций являлись убыточными. Доля убыточных в общем числе строительных организаций в 2011 г. снизилась по сравнению с 2010 г. на 0,2 процентного пункта, а в I полугодии 2012 г. по сравнению с соответствующим периодом 2011 г. — на 5,2 %.

На конец 2011 г. в организациях, осуществляющих деятельность в строительстве, кредиторская задолженность превышала дебиторскую на 689,7 млрд р., или на 38,5 %, на конец июня 2012 г. — на 883,2 млрд р., или на 49,1 % соответственно [32].



## 2.2.4. Анализ статистических показателей строительной отрасли г. Москвы

Анализ представлен в виде совокупности таблиц, содержащих конкретные данные. При отборе данных учитывалась значимость показателей как с позиций общего социально-экономического развития города, так и с точки зрения оценки развития строительной отрасли г. Москвы (в процессе анализа использовались источники [12, 19, 30, 32]).

Данные табл. 2.4 показывают стабильный рост населения Москвы. Прирост осуществляется как за счет некоторого подъема рождаемости, так и за счет миграции, влияние которой на рост населения оказывает определяющее значение.

Таблица 2.4

### Численность населения Москвы, тыс. чел.

2001	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
10 114	10 924	11 091	11 187	11 282	11 382	11 541	11 613

Особого внимания заслуживает тот факт, что впервые за 20 лет негативных тенденций в столице в 2011 г. наблюдается, пусть невысокий, естественный прирост населения (табл. 2.5).

Таблица 2.5

### Рождаемость, смертность и естественный прирост населения в Москве

Год	Всего, чел.			На 1000 чел. населения		
	родившихся	умерших	естественный прирост	родившихся	умерших	естественный прирост
1980	110859	95452	15407	13,4	11,5	1,9
1990	94462	114943	-20481	10,6	12,8	-2,2
1995	69168	146666	-77498	7,5	16,0	-8,5
2000	73142	130950	-57808	7,3	13,1	-5,8
2005	92188	128634	-36446	8,5	11,9	-3,4
2006	94271	127278	-33007	8,6	11,6	-3,0
2007	100955	124099	-23144	9,1	11,1	-2,0
2008	107781	124188	-16407	9,6	11,1	-1,5
2009	116081	120077	-3996	10,2	10,6	-0,4
2010	122962	126032	-3070	10,7	11,0	-0,3
2011	124662	111944	12718	10,8	9,7	1,1

Статистические данные по миграционному приросту населения показывают стабильный рост соответствующих показателей. Однако их величина, безусловно, вызывает опасения, поскольку зачастую сопровождается ростом преступности и межнациональной напряженности.

Безусловно, те явления, которые наблюдаются в столице, особенно в течение 2013 г., подтверждают, что такие негативные тенденции имеют место. Согласно данным статистики в период с 2009 до 2010 г. наблюдался резкий скачок миграционного прироста — почти в 1,5 раза (табл. 2.6).

Таблица 2.6

**Миграционный прирост населения в Москве, чел.**

2008	2009	2010
55 060	58 063	86 735

Значительная часть населения (63 %) находится в трудоспособном возрасте (табл. 2.7).

Таблица 2.7

**Распределение численности населения по полу и основным возрастным группам, тыс. чел.**

	Все население	В том числе		Из общей численности — население в возрасте		
		мужчины	женщины	моложе трудоспособного	трудоспособном	старше трудоспособного
Москва	11612	5353	6259	1520	7281	2810
В % к итогу	100	46	54	13	63	24

Доходы жителей Москвы также постепенно растут. По данным официальной статистики в 2011 г. они составили в среднем около 47 320 р. в месяц (табл. 2.8).

Таблица 2.8

**Среднедушевые денежные доходы населения в Москве (в мес.), р.**

2005	2007	2008	2009	2010	2011
24013,9	33314,8	31940,1	40071,6	44051,5	47318,9

**Объем работ, выполненных предприятиями различных форм собственности  
по виду деятельности «Строительство», Москва**

2008		2009			2010			2011			
По организациям всех форм собствен- ности, млн р.	597413,4	По организациям всех форм собствен- ности, млн р.			По организациям всех форм собствен- ности, млн р.			По организациям всех форм собствен- ности, млн р.			
	4,1	83,7	4,8	83,5	3,9	83,5	4,5	3,9	81,9	4,6	
	Государст- венная	Частная	Смешанная российская								
	Из них по формам собственности, в % от общего объема										
Государст- венная	Частная	Смешанная российская	Государст- венная	Частная	Смешанная российская	Государст- венная	Частная	Смешанная российская	Государст- венная	Частная	Смешанная российская
4,1	83,7	4,8	3,9	83,5	4,5	3,9	81,9	4,6	3,6	78,4	5,4

Данные показатели являются исходными для формирования любых документов стратегической направленности по социально-экономическому развитию г. Москвы, так как по отношению к ним (в расчете на 1 чел., на 1000 чел.) оценивается уровень такого развития. Показательными являются статистические данные, представленные в табл. 2.9, где виден объем работ, выполненный по виду деятельности «Строительство» с 2008 по 2011 г.; показано, что на конец 2011 г. был достигнут показатель объема работ, равный 91,8 % от уровня 2008 г.

По статистическим данным о вводе жилых домов в до- и посткризисный периоды можно сделать несколько выводов. С 2000 по 2007 г. наблюдается стабильный рост показателя введенного жилья в городе. В 2008 г. этот показатель снижается, несмотря на то, что кризисные явления еще не успели повлиять на результаты деятельности строительной отрасли города. Еще большее снижение наблюдается в 2009 г., когда строительные предприятия ощутили влияние кризиса, однако объемы введенного жилья не падают в 2009 г. резко, поскольку, как уже упоминалось, многие начатые в предыдущих периодах проекты завершались, в том числе при государственной поддержке. Однако уже в 2010 г. наблюдается более значительное падение показателя. Даже в 2011 г. объем введенного жилья составил лишь немногим более половины от показателя 2008 г. (табл. 2.10). Такое снижение показателя объемов вводимого жилья связано не только с влиянием кризисных явлений, но и с прекращением практики точечных застроек и сокращением свободных территорий в городе для нового строительства.

Таблица 2.10

**Ввод в действие жилых домов в Москве, тыс. м<sup>2</sup> общ. пл.**

2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
3342	4649	4780	4825	3264	2704	1768	1808

На перспективу можно прогнозировать, что постепенно будет наблюдаться значительный рост показателя вводимого в столице жилья. И основная причина состоит не столько в восстановлении экономики отрасли после кризиса, сколько в появлении огромных свободных площадей под застройку за счет присоединения к городу новых территорий, которые уже получили название двух новых округов г. Москвы — Троицкого и Новомосковского.

Падение объемов введенных зданий наблюдается не только в жилом секторе, но и по всем видам нежилых помещений — от коммерческих и промышленных до объектов социальной инфраструктуры (табл. 2.11).

Таблица 2.11

**Общий строительный объем введенных зданий в Москве, тыс. м<sup>3</sup>**

Здания	2008	2009	2010
Административные		313,27	386,9
Нежилые	5433,4	2656,18	2922,8
Промышленные	464,2	3,94	
Коммерческие	1033,4	838,04	482,9
Учебные	2099	828,67	959
Здравоохранения	220,1	161,74	278,4
Другие	1616,7	823,78	1202,4
Всего	24919,1	19160,63	13768,2

Показатели введенной нежилой недвижимости падают как по объемам, так и по количеству введенных зданий (табл. 2.12).

Таблица 2.12

**Количество введенных зданий в Москве, ед.**

Здания	2008	2009	2010
Административные		3	10
Нежилые	200	107	91
Промышленные	5	3	
Коммерческие	17	14	13
Учебные	114	47	38
Здравоохранения	4	5	14
Другие	60	38	26
Всего	462	783	305
Жилые дома и общежития	262	676	214

Уже к 2010 г. наблюдается сокращение количества зданий, находящихся в незавершенном строительстве, а также приостановленных строительством или законсервированных (табл. 2.13, 2.14).

**Количество зданий и сооружений Москвы,  
находящихся в незавершенном строительстве, ед.**

2008	2009	2010
1155	642	635

Таблица 2.14

**Количество зданий и сооружений Москвы,  
приостановленных строительством или законсервированных, ед.**

2008	2009	2010
44	83	46

Важно отметить, что, по данным статистики, сокращаются и показатели по жилым домам, находящимся в незавершенном строительстве — их площадь сокращается вдвое. Но особо важное значение имеет то, что к 2010 г. не остается жилых домов, приостановленных строительством или законсервированных (табл. 2.15, 2.16).

Таблица 2.15

**Общая площадь жилых домов Москвы,  
находящихся в незавершенном строительстве, тыс. м<sup>2</sup> общ. пл.**

2008	2009	2010
1224,9	1277,62	605,9

Таблица 2.16

**Общая площадь жилых домов Москвы,  
приостановленных строительством или законсервированных, тыс. м<sup>2</sup> общ. пл.**

2009	2010
8,03	0

Представленные выше данные (табл. 2.9—2.16) отражают состояние критически важной для социально-экономического развития города сферы — строительной, которая в наибольшей степени влияет на развитие города в целом.

Данные о введенных в действие объектах социально-культурного назначения, а также производственных мощностей представлены ниже (табл. 2.17, 2.18).

Таблица 2.17

**Объекты социально-культурного назначения, введенные в действие в Москве**

Сфера	2008	2009	2010
<i>Здравоохранение и социальное обеспечение</i>			
Больничные учреждения, койки	360	176	158
Амбулаторно-поликлинические учреждения, посещений в смену	550	1050	2290
Детские больницы, койки	50		
Детские поликлиники, посещений в смену	300		300
<i>Образование</i>			
Высшие учебные заведения, м <sup>2</sup> общ. площади учебно-лабораторных зданий	9200	16182	31828
Средние специальные учебные заведения, м <sup>2</sup> общ. площади учебно-лабораторных зданий	15840	2747	7633
Общеобразовательные учреждения, ученических мест	13805	7875	5275
Дошкольные образовательные учреждения, мест	12030	4270	4025
<i>Другие</i>			
Гостиницы, мест		1807	706

Таблица 2.18

**Производственные мощности, введенные в действие в Москве**

Производственные мощности	2009	2010
Торговая площадь торговых предприятий, тыс. м <sup>2</sup>	0,1	1
Предприятия общественного питания, посад. мест	2630	1760
Число станций метрополитена, ед.	2	2
Линии метрополитена в двухпутном исчислении, км	4,2	3
Автомобильно-заправочные станции, шт.	2	
Космические аппараты, шт.	2	
Радиорелейные линии связи, км	115	
Городские АТС, тыс. н.	13,2	326,7
Междугородные телефонные станции, канал	50675	
Волоконно-оптические линии связи (передачи), км	2	90,7

Производственные объекты и объекты социально-культурного назначения формируют два других важнейших направления деятельности строительной отрасли города (помимо уже рассмотренной основной для строительной отрасли жилой сферы).

В совокупности данные, содержащиеся в табл. 2.4—2.17, дают достаточно репрезентативную картину состояния тенденций развития строительной отрасли г. Москвы и служат информационной основой для разработки концепции развития экономики строительной отрасли мегаполиса с учетом таких важнейших факторов, как изменение территориальных границ города (рост) и ограниченность ресурсов, в том числе непосредственно бюджета города на реализацию мероприятий градостроительной политики.

На основании репрезентативных статистических данных, представленных в этом разделе, а также основных тенденций развития крупнейших городов, рассмотренных в предыдущем разделе, в следующем разделе работы будут сформулированы основные положения, принимаемые для разработки концепции развития строительной отрасли и ее экономики.

### **2.3. Обоснование базовых подходов к разработке концепции устойчивого развития экономики строительной отрасли мегаполиса**

В рамках выполняемого анализа и для целей разработки концепции устойчивого развития экономики строительной отрасли мегаполиса учитываются общие стратегические ориентиры развития строительной отрасли крупного города, которые сформированы к настоящему времени. При этом учитывалось, что многие ориентиры по объективным причинам не имеют законченного нормативно-правового оформления.

Вопросы, включенные в анализ в рамках данной работы (перспективы развития строительной отрасли крупного города и ее экономики, возможные направления развития присоединенных территорий и др.), являются одними из наиболее активно обсуждаемых и комментируемых как представителями экспертного сообщества, так и руководителями органов власти и управления различного уровня: от президента Российской Федерации до руководителей подразделений, входящих в строительный комплекс мегаполиса (для Москвы — Комплекса градостроительной политики и строительства г. Москвы). Как правило, именно формулируемые ими целевые критерии будут являться (и уже фактически являются) основополагающими параметрами при разработке любых стратегических документов.



Определяющее значение для достижения поставленной цели по разработке концепции устойчивого развития экономики строительной отрасли мегаполиса имеет то, в какой степени и насколько правильно учтены факторы и характеристики общего порядка, которые имеют различные связи с анализируемой предметной областью и оказывают на нее свое влияние.

Графическая модель тех исходных условий, которые были приняты разработчиком при выполнении 1-го этапа, представлена на рис. 2.8.

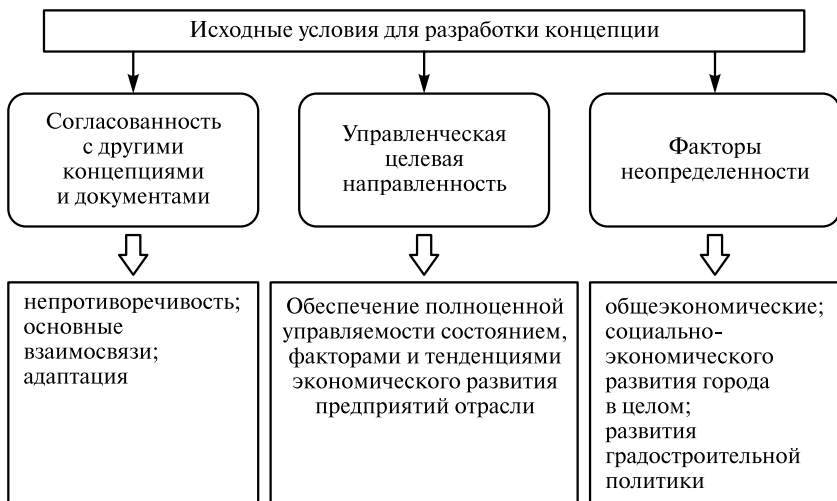


Рис. 2.8. Графическая модель исходных условий, принятых при разработке концепции развития экономики строительной отрасли мегаполиса

Анализ исходных условий выполнялся в трех аспектах, которые являются наиболее существенными:

**во-первых**, обязательным является наличие согласованности разрабатываемой концепции с другими документами концептуального содержания, поскольку такая концепция не может рассматриваться изолированно. Ее разработка должна осуществляться с учетом реальных условий деятельности строительной отрасли. Это означает, что имеются документы более общего порядка, которые либо непосредственно регламентируют указанную деятельность, либо устанавливают ориентиры на перспективу. Требование согласованности реализуется посредством наличия следующих характеристик:

- *непротиворечивость*. Положения концепции не должны входить в противоречие с параметрами концептуальных документов, разрабатываемых на более высоких уровнях управления. Естественно, это не исключает, а предполагает совместное обсуждение в процессе разработки концептуальных документов любого уровня. При этом, однако, нельзя игнорировать тот очевидный факт, что традиционный подход к разработке различных документов стратегического характера представляет собой «вертикаль», направленную строго сверху вниз;

- *основные взаимосвязи*. Эту характеристику следует понимать как определение конкретных показателей по уровням и звеньям общей системы управления, а также по целям и задачам развития, которые должны корреспондироваться между собой (своего рода «индикаторы непротиворечивости»);

- *адаптация*. Данная характеристика должна иметь место в любом концептуальном документе по совершенно очевидным причинам, не требующим специального комментария (динамизм факторов внешней и внутренней среды, высокий уровень неопределенности, сложность управляемого процесса и др.);

**во-вторых**, работа должна иметь четко выраженную управленческую целевую направленность, так как ее назначением является повышение качества управленческих решений, формируемых в системе управления строительной отраслью и направленных на обеспечение эффективного развития экономики строительной отрасли. Непосредственными предпосылками для этого выступают углубление экономического анализа и применение апробированных подходов к прогнозированию с использованием имеющегося отечественного и зарубежного опыта;

**в-третьих**, разработка такого рода всегда выполняется в условиях некоторой неопределенности. Она имеет двойственный характер. Прежде всего, это так называемая «общая неопределенность», означающая вероятный характер протекания любых реальных процессов. По мере нарастания масштабов и сложности управляемой системы уровень такой неопределенности прогрессивно увеличивается. Кроме того, следует учитывать объективно обусловленное наличие специфической неопределенности, которую можно определить как управленческую. Под ней понимается отсутствие сформированных с необходимой точностью регламентов по всем уровням общей системы управления (включая и «внутриуправленческую» неопределенность, представляющую собой

закономерное следствие изменения персоналий в системе управления, а также отсутствие всех необходимых управленческих регламентов — распорядительных документов).

В соответствии с изложенным в качестве исходных для разработки концепции устойчивого развития экономики строительной отрасли крупного города принимаются следующие положения:

1. Выполняемая тема представляет собой закономерное следствие целей и задач более высокого системного уровня. При этом необходимо правильно отразить всю системную иерархию, т.е. причинно-следственную связь подчиненности систем более низкого ранга системам более высокого ранга. Системой самого высокого ранга следует считать государство в целом. Для таких городов, как Москва и Санкт-Петербург, являющихся городами федерального значения и отдельными субъектами Федерации, уровень города является системой высшего ранга, целевую ориентацию которой можно определить как социально-экономическое развитие города в целом на стратегический период. Следующим уровнем системной иерархии можно считать социально-экономическое развитие города в краткосрочном периоде. Далее предметная область конкретизируется по признаку особого, самостоятельного вида деятельности в общей совокупности тех видов деятельности, которые выражают содержание социально-экономического развития города. В данном случае — это деятельность строительной отрасли (строительного комплекса города). Завершающим уровнем системной иерархии является непосредственная предметная область разработки — устойчивое развитие экономики строительной отрасли города.

Соответственно при выполнении работы учитывались те свойства и характеристики систем более высокого ранга, которые оказывают или будут оказывать значимое воздействие на развитие экономики строительной отрасли крупного города. Дополнительно можно указать на то, что результаты выполнения работы должны оказывать положительное воздействие на системы более низкого ранга, т.е. на группы предприятий и отдельные предприятия строительной отрасли города и т.д.

2. Абсолютно обязательным исходным условием реализации любых конкретных вариантов развития является наличие структурированной системы целей и результатов, достигаемых по окончании прогнозного периода, т.е. целеориентирующего регламента. С учетом ранга, масштабов и сложности намечаемых преобразова-

ний этот целеориентирующий регламент определяется как стратегия. В равной степени важными следует считать три взаимосвязанные характеристики стратегии — качество, статус собственника стратегии и опережающий характер разработки по отношению к срокам реализации. Такого рода стратегии разрабатываются на длительный период, продолжительность которого определяется рангом системы. Под собственником стратегии понимается высший субъект управления процессами ее разработки и реализации.

Относительно степени готовности стратегии могут существовать два подхода: первый предусматривает, что стратегия должна быть разработана в полном объеме и утверждена в установленном порядке до начала практической реализации; согласно второму — стратегия может быть разработана в той степени готовности, которая дает возможность ее практической реализации не в полном объеме, а по одному или нескольким начальным этапам.

3. Разработке концепции устойчивого развития экономики строительной отрасли мегаполиса должен предшествовать глубокий анализ состояния строительной отрасли и ее экономики в данном городе. Такой анализ был проведен в предыдущем разделе относительно строительной отрасли г. Москвы. Именно столица стала своеобразным «идеальным типом», точкой отсчета в данной работе по той причине, что является ярким и типичным представителем особой группы городов — мегаполисов.

В результате анализа строительной отрасли г. Москвы, а также анализа различного рода документов были сделаны следующие выводы:

а) проанализированы статистические данные (статистические сборники «Строительство в России-2010», «Регионы России. Социально-экономические показатели. 2010», «Московский статистический ежегодник-2011», «Российский статистический ежегодник-2012»), а также данные, содержащиеся в Генеральном плане г. Москвы (утвержден Законом г. Москвы от 5.05.2010 г. № 17). По состоянию на конец 2025 г. предусматривается увеличение жилищного фонда Москвы с 215,4 до 260,0...290,0 млн м<sup>2</sup>. При оценке прогнозных показателей следует учитывать, что:

- к настоящему моменту в Москве имеется нехватка жилищного фонда в размере, как минимум, 100 млн м<sup>2</sup> для доведения показателя жилищной обеспеченности до уровня социальной нормы (норма предоставления жилой площади равна 18 м<sup>2</sup>). Таким об-

разом, даже развитие событий по оптимистическому сценарию не перекрывает имеющегося дефицита (290,0 – 215,4 < 100,0);

- в пределах стратегического периода более чем вероятен прирост численности населения, при этом размер прироста трудно прогнозируем. С учетом имеющейся высокой численности прирост даже в пределах статистической погрешности ( $\leq 3\%$ ) означает увеличение численности населения примерно на 500 тыс. человек;

- имеет место последовательное нарастание объемов жилья, подлежащего замене в связи с достижением предельного срока службы. По прогнозным данным ожидается три волны массового выбытия жилых зданий прежних лет строительства — 2030, 2050 и 2070 гг.

Таким образом, в пределах стратегического периода по объективным основаниям придется решать две важнейшие задачи — наращивать и объемы нового жилищного строительства, и объемы прочих воспроизводственных мероприятий (капитальный ремонт, реконструкция, модернизация).

Определенные сомнения вызывают прогнозные показатели динамики плотности населения. В настоящее время фактическая плотность составляет 106 чел/га, в том числе при учете только официально зарегистрированных — 79 чел/га. Присоединение новых территорий, согласно прогнозам, позволит снизить этот показатель до 48 чел/га. Однако совершенно очевидно, что подобный подход является сугубо формальным, реальная плотность населения будет гораздо выше, и основная масса населения по-прежнему будет концентрироваться в пределах «старой» Москвы;

б) подводя общий итог тем позициям, которые выражены высшими должностными лицами Российской Федерации и г. Москвы, можно сформулировать следующие положения, которые, по мнению разработчиков, обязательно должны быть учтены при выполнении работы:

- в настоящее время происходит последовательный переход от осуществления разрозненных программ и проектов по отдельным направлениям развития г. Москвы к формированию целостной концептуальной модели, сущность которой можно определить как переход Москвы на качественно более высокий стандарт жизни и, соответственно, уровень качества городской среды. Применительно к деятельности Комплекса градостроительной политики и строительства г. Москвы это можно определить как переход от управления строительством к полноценной градостроительной полити-

ке, в границах которой строительство представляет собой главный реализационный механизм. В состоянии переформатирования находятся также органы власти и управления г. Москвы;

- отмеченный переход сопровождается закономерным изменением подходов к формированию стратегических программ. В качестве основного целеориентирующего регламента выступает Стратегия социально-экономического развития Москвы до 2025 года (в дальнейшем по тексту — «Стратегия-2025»). Данная Стратегия до сих пор находится в разработке у Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС) и Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ), однако необходимо опираться на ее основные положения в процессе разработки концепции устойчивого развития экономики строительной отрасли г. Москвы. Это означает, что должны быть определены наиболее существенные возможные направления эффективного развития строительной отрасли г. Москвы и спрогнозированы соответствующие экономические последствия; разрабатываемая Концепция должна иметь адаптационный характер, т.е. предусматривать возможность корректировки отдельных положений без изменения целевых критериев;

- в отсутствие общей социально-экономической стратегии в принципе невозможна полноценная градостроительная политика — ни в плане разработки, ни в плане реализации. Они находятся между собой в прямой взаимосвязи. Недостатки градостроительной политики во многом объясняются стратегическими просчетами, а с другой стороны — сама градостроительная политика, формируя среду жизнедеятельности, влияет (положительно или отрицательно) на результаты реализации стратегии;

- одной из принципиальных основ формирования эффективной градостроительной политики должно стать определение в качестве объекта преобразований и соответственно объекта управления агломерации. При этом в агломерацию должны включаться не только присоединенные территории, но и все прилегающие к Москве поселения;

- основной причиной высоких цен на жилье и арендную плату следует считать очень дорогой «вход в проект», связанный со стоимостью земельного участка под застройку, — соответствующие затраты составляют от 50 до 80 % конечной стоимости, и никаких

реальных перспектив улучшения этого положения не просматривается;

- практически единственным резервом свободных территорий под застройку остаются земли промзон, но их вывод из хозяйственного оборота крайне проблематичен в связи с очевидными социальными проблемами.

С позиций цели и задач выполнения работы можно сделать вывод, что отмеченные обстоятельства объективно смещают центр инвестиционной и строительной активности в направлении присоединенных территорий. Кроме того, эти обстоятельства окажут воздействие на изменение структуры воспроизводства жилищного фонда;

- *при разработке концепции* были учтены позиции участников Московского международного урбанистического форума относительно перспектив развития новых (присоединенных) территорий [31]. Необходимость обращения к этой информации обусловлена тем, что указанный форум представляет собой экспертную площадку высшего ранга, проводится регулярно по инициативе и под патронатом правительства Москвы, имеет четко выраженную стратегическую ориентацию. Следует выделить основные принципиальные подходы к освоению присоединенных территорий и развитию города в целом:

- отказ от строительства на присоединенных территориях многоэтажных жилых зданий (17-этажных и выше);

- обязательное наличие мест приложения труда на территории Новой Москвы;

- «вынос» на присоединенные территории центров принятия решений (органов власти и управления федерального уровня);

- необходимость формирования полицентрической структуры города в целом с обязательным наличием общественных пространств.

Стратегическая ориентация на формирование полицентрической структуры означает, что возможности нового строительства будут объективно ограничены, внутригородские центры будут представлять собой, скорее всего, результат проектов комплексной реконструкции. Кроме того, подобные центры в качестве своего формирующего элемента всегда имеют значительные по размерам общественные пространства.

Отдельным аспектом неопределенности в процессе разработки концепции является как раз неопределенность планов по развитию

присоединенных территорий. В 2012 г. в Москве появился новый орган исполнительной власти — Департамент развития новых территорий г. Москвы. Лишь в 2013 г. в государственную программу «Градостроительная политика» (действующую до 2016 г.) были внесены изменения, касающиеся новых территорий, также в адресной инвестиционной программе г. Москвы появились объекты/проекты, связанные с Новой Москвой. Однако это лишь небольшие шаги по развитию присоединенных территорий, далекие от полноценной оценки объемов работ на этих территориях.

Дополнительным фактором неопределённости является отсутствие комплекса необходимых решений, регулирующих экономические отношения Москвы и Московской области в процессе освоения присоединенных территорий. Это относится как к составу и содержанию возможных инвестиционно-строительных проектов на присоединяемых территориях, так и к степени совместного участия, размерам и направленности компенсаций за использование территории в целях строительства и т.д.

Кроме того, можно констатировать, что существует некоторое противоречие в решении двух экономических задач развития строительной отрасли г. Москвы. С одной стороны, в качестве целевого критерия, безусловно, должно приниматься снижение уровня средств городского бюджета в общем объеме инвестиций, направляемых на реализацию различных строительных проектов. С другой стороны, доминантой всей деятельности правительства Москвы, на которой постоянно акцентируют внимание мэр Москвы С.С. Собянин и руководитель Градостроительного комплекса М.Ш. Хуснуллин, является решение транспортной проблемы — прежде всего за счет неуклонного увеличения объема инвестиций на строительство объектов транспортной инфраструктуры. Развитие транспортной инфраструктуры занимает 2/3 общего объема финансирования, согласно адресной инвестиционной программе г. Москвы, уже в течение нескольких лет, такая же тенденция прогнозируется и на ближайшие годы. Так, в 2013 г. из общего объема финансирования адресной инвестиционной программы, составляющего примерно 450 млрд р., около 300 млрд направляется на решение проблем развития транспортной инфраструктуры. Это неизбежно приведет к возрастанию доли бюджетных средств и, соответственно, к отрицательной динамике бюджетобеспеченности, т.е. наличия средств (относительно свободных), которые как раз и следовало бы направить на развитие Новой Москвы. Одним из воз-



можных вариантов удовлетворительного решения данной задачи может быть дифференцированный анализ бюджетобеспеченности с учетом различий в объемах выполняемых работ по видам деятельности (жилищное, транспортное строительство и т.д.). По некоторым видам снижение уровня бюджетобеспеченности может считаться объективным целевым критерием, а по другим — такие объективные обоснования отсутствуют: вплоть до того, что правильный целевой критерий может заключаться в последовательном увеличении указанного уровня. Следует также отметить, что подобная динамика бюджетобеспеченности становится более вероятной с учетом того обстоятельства, что именно финансируемые из городского бюджета виды строительства (транспортная, инженерная и социальная инфраструктура) будут занимать одно из главных мест в общем объеме строительных работ на присоединенных территориях.

С учетом изложенного можно предположить, что прогнозные показатели бюджетобеспеченности строительного комплекса г. Москвы могут быть скорректированы. Обязательным предварительным этапом разработки концепции устойчивого развития экономики строительной отрасли мегаполиса должно стать определение основных подходов к понятию «устойчивое развитие». В данном случае за основу будут приниматься основные положения концепции устойчивого развития, содержащиеся в Докладе международной комиссии по окружающей среде и развитию «Наше общее будущее» [6]. Согласно докладу под устойчивым понимается такое развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности. Фактически во главу угла ставится социальная ответственность в самом широком смысле слова. В данном случае это не только социальная ответственность бизнеса, но и ответственность правительства Москвы и органов исполнительной власти за те решения стратегического и тактического характера, которые формируют среду жизнедеятельности жителей города сегодня и постепенно станут влиять на изменение этой среды в ближайшем и далеком будущем, а также ответственность каждого жителя в рамках его возможностей за создание благоприятной среды вокруг себя.

Фактически устойчивое развитие включает в себя два ключевых понятия:

- потребности (потребности населения в безопасности, обеспечении мест приложения труда и транспортной доступности к ним и к необходимым объектам социальной инфраструктуры, достаточная обеспеченность объектами социальной инфраструктуры, благоприятная экологическая обстановка и комфорт, включающий наличие мест отдыха и учреждений культуры);

- ограничения (обусловленные факторами финансирования и бюджетообеспеченности, объективные территориальные и правовые ограничения, уровень развития технологий и т.д.).

Основные принципы устойчивого развития применительно к развитию строительной отрасли и ее экономики можно свести к следующим замечаниям:

1) необходимо придать развитию устойчивый и долговременный характер, с тем чтобы оно отвечало потребностям населения и при этом создавало основу для дальнейшего удовлетворения потребностей жителей в течение долгого времени;

2) создавая различные объекты жилищной, социальной, транспортной инфраструктуры и т.д., необходимо сохранить зеленые и парковые зоны как основные места отдыха жителей города, создающие также благоприятную атмосферу и украшающие облик города;

3) необходимо постепенно перейти от простого удовлетворения нужд населения в необходимом количестве объектов социальной и транспортной инфраструктуры к созданию качественной, благоприятной и комфортной городской среды;

4) проблема бесконтрольного роста населения мегаполиса является одной из самых сложных и тем не менее требующих определенного регулирования.

В заключение данного раздела необходимо отметить, что разрабатываемая концепция в перспективе может (и должна в том или ином виде) стать регламентирующим документом, на базе которого будут подготавливаться конкретизирующие программы, реализация которых является необходимым условием достижения целей данной концепции.

Основное содержание концепции устойчивого развития экономики строительной отрасли мегаполиса на примере г. Москвы изложено в следующем разделе. Кроме того, предлагаются основные подходы к принятию на ее основе управленческих решений и оценке эффективности таких решений.

## КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ СТРОИТЕЛЬНОЙ ОТРАСЛИ ГОРОДА ВО ВЗАИМОСВЯЗИ С ПЕРСПЕКТИВНЫМИ РЕШЕНИЯМИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

### 3.1. Комплексная содержательная характеристика Концепции устойчивого развития экономики строительной отрасли мегаполиса

Представленный подход к формированию концепции устойчивого развития экономики строительной отрасли конкретизирован для г. Москвы, являющегося одним из крупнейших мегаполисов в мире и самым крупным мегаполисом в России. Представленные ниже положения Концепции устойчивого развития экономики строительной отрасли г. Москвы (далее — Концепция) могут быть развиты и применены по отношению к другим городам с учетом основных тенденций их развития и основных регламентирующих документов, фиксирующих стратегические планы развития города.

#### *3.1.1. Обоснование методологических подходов, принятых при разработке Концепции*

В качестве первого раздела Концепции вниманию читателей предлагается изложение тех основных методологических принципов, на основе которых осуществляется вся разработка и обосновываются ее главные характеристики — целевая направленность, структура, содержательная характеристика, методические приемы анализа и прогноза и т.д.

*Первым* методологическим принципом является обоснование адекватного понимания Концепции, а именно ее назначения, структуры, состава рассматриваемых вопросов и детализации анализа и др. Существует четыре соподчиненных ранга документов прогнозного характера, находящихся между собой в следующем логическом и целевом соотношении (рис. 3.1).

Все эти документы, помимо указанной перспективной направленности, объединяют еще два признака:

1) с позиций обеспечения рационального управления все они являются *регламентирующими документами* в том смысле, что до-

кумент предшествующего уровня заведомо предполагает дальнейшую разработку всех последующих, а план представляет собой распорядительный документ для непосредственного исполнения;

2) непосредственно из представленной иерархии следует, что каждый последующий документ представляет собой *более детальную конкретизацию единой цели*.

Необходимо уточнить, что реально — как непосредственные действия исполнителей — реализуется только план, и именно степень его реализации характеризует уровень достижения программных, стратегических и концептуальных показателей и критериев.

В самом кратком виде сущность документов каждого ранга и их различие можно определить следующим образом:

*концепция* — единый, определяющий замысел, сложившийся на основе углубленного осмысления и анализа, содержащий общее определение конечного результата и направления действий по его достижению;

*стратегия* — обоснованный прогноз, предполагающий достижение важного результата, рассчитанный на долгосрочный период, базирующийся на сложившихся тенденциях, расчетах и экспертных оценках;

*программа* — изложение основных задач и целей, намеченных в стратегии с определением более точных сроков выполнения входящих в нее мероприятий;

*план* — предписанная последовательность намеченной на определенный период работы с указанием ее целей, методов, исполнителей и точных сроков выполнения.

Применительно к данной Концепции подобная характеристика ее ранга означает, что в ней должны быть предложены обоснованные подходы к решению задач по следующим взаимосвязанным направлениям:

*выявление основных проблем развития экономики строительной отрасли*. Данное направление следует считать главным, так как любое перспективное развитие в качестве первого своего этапа всегда имеет решение выявленных проблем, и на этой основе осуществ-

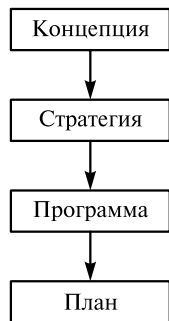


Рис. 3.1. Иерархия документов прогнозного характера

вляется переход к новому качественному состоянию. Очевидно, что проблемы могут быть правильно выявлены только на основе результатов ранее выполненного анализа существующего состояния и сформулированных на этой основе выводов;

*прогноз возможных изменений* показателей деятельности строительной отрасли с учетом предлагаемых изменений направленности и механизмов использования экономического потенциала предприятий;

*обоснование критериев оценки эффективности* использования экономических ресурсов строительной отрасли во взаимосвязи с целевыми критериями градостроительной политики.

Рассмотренная иерархия распорядительных документов обуславливает и последовательность их разработки. На практике *концептуальные положения*, как правило, не оформляются в виде специального документа — соответствующие положения формулируются руководителями органов власти и управления высокого уровня в виде обобщенных целевых установок. В качестве иллюстрации можно привести такие примеры концептуальных решений, как качественные изменения подходов к формированию принципиально новой градостроительной политики в г. Москве. Такие решения неоднократно излагались мэром Москвы С.С. Собяниным, в частности, на заседаниях правительства Москвы, коллегиях Комплекса градостроительной политики и строительства г. Москвы и т.п., но не оформлялись как самостоятельный документ. Достаточно четкое оформление они приобрели только в предвыборной программе избранного в 2013 г. мэра Москвы С.С. Собянина в рамках предвыборной кампании.

В отношении различного рода *стратегических документов*, положения которых в той или иной степени учитывались при разработке Концепции, можно констатировать следующее:

- с методологических позиций очевидно, что требование разработки эффективной, практически реализуемой стратегии наилучшим образом удовлетворяется при наличии полноценной Концепции;

- полная определенность со стратегическими приоритетами отсутствует. Это объясняется одновременным наличием нескольких документов такого ранга, которые либо очень слабо скоординированы между собой, либо такая координация вообще отсутствует, конкретная стратегия действует автономно, что резко снижает конечную эффективность. Кроме того, некоторые из стратегий не

завершены разработкой и находятся в стадии согласования. К числу подобных документов относятся:

1) обновленная редакция «Стратегии долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (разработана Академией народного хозяйства и государственной службы РФ по заказу Правительства РФ, находится в стадии согласования);

2) «Стратегия социально-экономического развития города Москвы на период до 2025 года» (разработана во исполнение распоряжения Правительства Москвы от 26.04.2011 г. № 326-РП Академией народного хозяйства и государственной службы РФ, находится в стадии рассмотрения).

Во втором документе описываются два варианта развития. Первый вариант («статус-кво») исходит из того, что будет продолжена нынешняя политика, которая, с позиции авторов, является неэффективной. Второй вариант («Москва — мировой город») ориентирован на то, что к концу прогнозного периода Москва должна встать на уровень передовых столиц мира — Берлина, Парижа, Лондона.

В качестве основных отрицательных факторов в документе [18] отмечается, что:

1) практически все выгоды от экономического роста получают «отрасли-драйверы». Под ними понимаются те отрасли, которые вносят наибольший вклад в доходы бюджета Москвы. Такими отраслями являются девелоперский бизнес и сектор оптовой и розничной торговли. За I полугодие 2013 г. операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг формируют 18,6 % доходов Москвы. Доля оптовой и розничной торговли в структуре доходов бюджета Москвы составила 21,5 %. Доля строительства гораздо меньше — 4,7 % [29]. Однако необходимо отметить, что указанные доходы представляют собой логическое следствие коммерческого использования продукции строительной отрасли. Это обстоятельство должно быть учтено при обосновании подходов к определению показателей эффективности;

2) Москва фактически превратилась в территорию инвестиционных вкладов со стороны обеспеченных слоев на всей территории России. Наличие очень больших объемов инвестиционного спроса существенно искажает фактическую ситуацию с жилищной обеспеченностью, показатели которой резко дифференцированы. Это

также должно быть учтено при обосновании подходов к определению показателей эффективности;

3) наличие перенасыщенного спроса не создавало экономических стимулов для качественного роста, повышения производительности, инновационной деятельности, появления новых и современных (и высокодоходных во всем мире) видов экономической активности;

4) крайне неудовлетворительным является состояние объектов транспортной, коммунальной и социальной инфраструктуры и, как следствие, — качество городской среды.

В Стратегии развития Москвы определена последовательность реализации предлагаемых мероприятий.

На первом этапе (до 2016 г.) приоритетными направлениями для городской политики должны стать повышение качества коммунального хозяйства, решение транспортной проблемы, повышение уровня личной безопасности населения, создание благоприятного делового климата. На втором этапе (2016—2025 гг.) предлагаются меры по созданию экспортного потенциала для образования и здравоохранения, а также по замещению послевоенной московской застройки и изменению пространственно-территориальной организации города.

Стратегическая цель и соответствующие критерии оценки результатов стратегии определены авторами «Стратегии социально-экономического развития г. Москвы» следующим образом: «Выровнять качество среды в центре и периферийных районах. Город нужно спланировать так, чтобы люди жили, работали и отдыхали в зоне пешеходной доступности».

Дополнительно следует отметить, что при разработке Концепции в определенной степени следовало учитывать положения тех документов, которые, не имея официального ранга стратегий, являются такими по существу. Примером таких документов могут являться сценарные условия развития РФ на период до 2030 г. (разработаны Министерством экономического развития и представлены на рассмотрение правительству РФ). Необходимость обращения к подобного рода документам объясняется тем, что именно в них наиболее обоснованно излагаются сценарии развития макроэкономической динамики. К тому же заявленный период прогноза корреспондируется, как минимум, с половиной проектного срока освоения присоединенных территорий.

Заканчивая изложение данного методологического принципа, следует отметить, каким именно образом он должен быть реализован в целях эффективного развития экономики строительной отрасли г. Москвы.

Первым условием является наличие всех соподчиненных регламентирующих документов — от Концепции до плана. Наличие *Концепции* создает необходимые и достаточные предпосылки для разработки стратегии. Отличием двух этих документов является то, что в *стратегию* включаются только те направления, цели, факторы, условия и тенденции развития, которые согласованы с концептуальными положениями, но учитывают также и более детально проанализированные объективные ограничения.

Далее следует выполнить разработку *программы*, которая является внутренним регламентом управления. Дополнительными детализирующими характеристиками в ней являются этапность, сроки, функциональная специализация, исполнители, количественно выраженные оценочные показатели результатов выполнения.

*План* характеризуется традиционным набором признаков и специальных комментариев не требует.

**Вторым** методологическим принципом является максимальное использование тех позиций и мнений экспертов, которые в результате комплексного сравнительного анализа признаны разработчиками соответствующими критериальным целевым показателям развития (все они приведены в утвержденных государственных программах «Градостроительная политика» и «Жилище»). При этом в процессе анализа отдельные положения экспертных заключений корректировались, дополнялись и развивались. В обоснование правомерности использования такого принципа можно указать на то, что разработка стратегического документа высшего ранга — «*Стратегии долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года*» — осуществлялась именно на основе обобщения позиций ряда экспертных групп, на что прямо указывается в тексте.

В качестве **третьего** методологического принципа принимается то, что при формировании концептуальных положений, относящихся к конкретной предметной области, должны использоваться концепции более высокого порядка. То же самое относится к документам, определяющим управленческий формат реализации конкретного проекта. Такими положениями в данном случае являются:



1) *концепция устойчивого развития*, утвержденная Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП) в 1992 г. и направленная на создание и сохранение в настоящий момент для будущих поколений комфортной и безопасной среды обитания;

2) *концепция устойчивого строительства*. В наиболее общем виде она представляет собой «преломление» концепции устойчивого развития к конкретной предметной области — строительной деятельности. Сущность концепции устойчивого строительства определяется как осуществление строительства с учетом следующих обязательных условий:

- *сохранение ландшафта*. Проект строительства должен быть максимально адаптирован к существующему природному окружению, а сохранение всех видов биоресурсов должно рассматриваться в качестве одного из более существенных ограничений;

- *оптимизация теплообмена*. Ограждающие конструкции должны выбираться таким образом, чтобы обеспечить наилучший тепловой баланс в конкретных климатических условиях;

- *максимизация доли естественного освещения*. Пространственная ориентация зданий и их взаимное расположение должны быть такими, чтобы доля естественного освещения в жилых помещениях в светлое время суток была максимальной. В соответствии с этим критерием должны разрабатываться нормативные документы по инсоляции;

- *максимальное использование строительных материалов, удовлетворяющих экологическим стандартам*. Одной из характеристик устойчивого строительства является последовательное увеличение доли таких материалов в общем объеме потребляемых материальных ресурсов;

- *модернизация*. По существу это требование означает, что все действующие в строительстве стандарты должны периодически пересматриваться в сторону повышения качественных требований;

- *энерго- и ресурсосбережение*. Наглядным выражением этого требования является так называемое «зеленое» строительство и его продукция — «зеленые» дома. Высший уровень энергосбережения — отрицательное энергопотребление, позволяющее жителям таких домов получать оплату за передаваемую во внешнюю среду электроэнергию;

- *управление*. Данное требование следует понимать таким образом, что в процессе управления зданием, находящимся в эксплуатации, не имели места никакие отступления от всех требований

устойчивого строительства. Обеспечение соответствия этим требованиям расценивается как главное условие оценки эффективности управления [28].

Понятие «устойчивое строительство» используется в качестве официального Международным советом по научным исследованиям и инновациям в строительстве и ЮНЕП в развивающихся странах (ЮНЕП-МЦЭ) [27].

В настоящее время в РФ уже осуществляется образовательная деятельность по комплексному ознакомлению с положениями данной концепции [23].

Применительно к градопланировочной и градостроительной деятельности следует отметить, что в качестве основного невозобновляемого ресурса выступает пространственный базис жизнедеятельности, т.е. территория города. Это, в свою очередь, означает, что первичной и приоритетной задачей в сфере градопланировки и градостроительства следует считать формирование рациональных территориальных балансов (соотношение территорий различного целевого назначения в границах города). В конкретных условиях г. Москвы решение этой задачи крайне осложнено. За предшествующий 15-летний период переуплотненность застройки достигла критического уровня. Данное обстоятельство констатировано в государственной программе г. Москвы «Жилище» на среднесрочный период (2012—2016 гг.), где отмечается, что в среднем по Москве плотность застройки превысила оптимальную на 35 %. Позиция авторов заключается в том, что существенного качественного улучшения пространственных показателей градостроительства не может быть обеспечено. Этот вывод основывается на том, что практически единственным резервом для нового строительства являются территории промышленных зон. Их использование для указанных целей в принципе не вызывает сомнений, но на практике сопряжено с трудно преодолимыми проблемами (вывод предприятий, необходимость санации территорий, решение целого комплекса юридических проблем и т.д.). По мнению некоторых экспертов, с которым следует согласиться, юридическая проблема является одной из наиболее существенных и сложных: «Сегодня всем нам необходимо понимание, что в начале освоения новых территорий столичные власти ожидают немислимые юридические сложности. Дело в том, что все присоединяемые к Москве областные земли находятся по большей части в частной собственности и используются в самых различных целях, ... в лучшем случае, чтобы

с этим разобраться, потребуется 5 лет» [3]. От степени решения проблем юридического характера будет зависеть и реальное начало освоения присоединенных территорий, и его темп (особенно на начальной стадии).

**Четвертым** методологическим принципом является формирование прогнозных тенденций и показателей на основе ретроспективного анализа и существующей ситуации. Содержание анализа представлено в главе 2. Основная задача данной главы состоит в определении выводов, при этом главное внимание уделялось выявлению тех проблем, о наличии которых свидетельствуют обработанные статистические и аналитические данные.

Основные выводы, сделанные на основе анализа текущей ситуации и ретроспективных данных, можно сформулировать следующим образом:

а) в существенной степени изменились подходы к целям, задачам и содержательному наполнению градостроительной политики. Четко выраженным акцентом стала ориентация на качественное обновление городской инфраструктуры, прежде всего транспортной. Из этого следует закономерное изменение ранее сложившихся пропорций отдельных видов строительства (жилищного, транспортного и т.д.). Как известно, значительный акцент сделан на первоочередное и ускоренное развитие в ближайшие годы транспортной инфраструктуры, что вызвало перераспределение общего объема выделяемых бюджетных средств. Это в конечном счете не может не сказаться на экономических показателях деятельности строительной отрасли;

б) реализация всех новых подходов в полном объеме к значительному качественному изменению городской среды в обозримой перспективе не приведет. Это объясняется неустраняемыми диспропорциями в плотности застройки, значительным отставанием в развитии дорожной сети (ее доля в общей территории города в 2,5...3 раза меньше, чем в других мегаполисах мира), непоправимым ущербом, нанесенным архитектурному наследию, и другими негативными факторами;

в) некоторые из факторов, воздействующих на качество городской среды, нельзя считать полностью находящимися под воздействием со стороны органов власти и управления города, в определенной степени они остаются неконтролируемыми. Примером такого фактора может служить миграция — доля незаконной миграции в Москве остается довольно значительной. По объективным

причинам нельзя исключать, что миграционный поток в Москву будет со временем увеличиваться. Как результат, показатели плотности населения могут не претерпеть заметных позитивных изменений, а этот показатель, безусловно, относится к характеристикам качества городской среды;

г) произошли кардинальные изменения по сравнению с той экономической ситуацией, в которой действовала строительная отрасль г. Москвы в предшествующие годы (2001—2008). Складывающиеся в то время сверхблагоприятные условия никогда более не повторятся. В экономическом аспекте это означает, что необходимо изменение общесистемной стратегии: ориентация на норму прибыли как следствие бурного роста платежеспособного спроса должна смениться ориентацией на массу прибыли как следствие достаточно больших объемов работ. Такая возможность содержится в стратегических решениях (Генеральный план г. Москвы, проект освоения присоединенных территорий), прогнозные показатели которых составляют порядка 130 млн м<sup>2</sup> общей площади только по объектам жилищного фонда. Из этого, в свою очередь, можно сделать вывод о достаточно вероятных перспективах экономической устойчивости строительной отрасли г. Москвы, но без существовавших раньше значительных ежегодных приростов объемов работ, как в натуральном, так и в стоимостном выражении;

д) значительного изменения требует ситуация с состоянием *основных фондов* строительной отрасли г. Москвы. Согласно статистическим данным степень износа этих фондов составляет 45,2 %, что в 1,26 раза превосходит уровень износа основных фондов по всем отраслям в среднем.

Кроме того, можно сделать вывод о том, что экономические показатели деятельности строительных предприятий представляют собой закономерное следствие («денежное зеркало») того, *что* они строят, *сколько* они строят, *когда* они строят и *для кого*. И на «старой», и на «новой» территории Москвы реализация измененных подходов к формированию градостроительной политики приведет к трансформации типологии возводимых объектов. При этом, по фактически единодушному мнению экспертов, основное внимание будет уделено строительству жилья экономкласса. При прочих равных условиях даже один этот фактор способен заметно повлиять на главные экономические показатели — стоимость строительства и получаемую прибыль. Таким образом, по мнению разработчиков, условия для заметного повышения уровня рентабельности и улуч-

шения сальдированного финансового результата деятельности строительных предприятий, как минимум, в среднесрочной перспективе будут отсутствовать. Еще раз требуется уточнить, что в данном случае имеется в виду удельная эффективность (в расчете на 1 м<sup>2</sup> общ. пл.). Общий объем прибыли в этих условиях может быть увеличен за счет последовательного наращивания объемов работ на присоединенных территориях.

Дополнительно следует уточнить, что изменение типологии будет касаться в основном жилых помещений, а не жилых зданий в целом. Другими словами, базовой технологией на весь прогнозный период, по мнению разработчиков, будет признано индустриальное домостроение, а результатом этого домостроения будут оставаться панельные дома. Данный вывод основывается на анализе мнений большого числа специалистов по технологии строительства. Только индустриальный тип строительного производства позволит в обозримые (но достаточно длительные — 20—25 лет) сроки обеспечить те количественные параметры, которые заложены в Генеральном плане г. Москвы и предварительных проектировках по присоединенным территориям.

Наконец, весьма существенным фактором является распределение объемов деятельности на объемы некоммерческой и соответственно коммерческой реализации. Соотношение этих объемов в значительной степени задается решениями органов власти и управления высшего уровня. Кроме того, разделение объектов жилищного и нежилого строительства по разным группам будущих потребителей означает принципиально различные условия формирования показателей экономической эффективности деятельности строительной отрасли г. Москвы. Общая эффективность по объектам социального жилья и социальной инфраструктуры, как уже отмечалось, формируется преимущественно под воздействием объемов выполняемых работ. По коммерческим объектам эффективность определяется рыночной конъюнктурой.

В качестве завершающего, *пятого*, методологического принципа разработчиками принят сценарный подход: во-первых, как общепринятый при разработке документов перспективного характера; во-вторых, как позволяющий выполнить сравнение вероятных траекторий развития — исключительная ориентация только на какую-либо одну траекторию является заведомо некорректной. Общепринятый подход заключается в том, что наиболее вероятным сце-

нарием признается тот, который определяется на базе показателей «пессимистического» и «оптимистического» сценариев со «сдвигом» в сторону первого. Это означает, что предлагаемый в Концепции сценарий должен быть осторожным, учитывающим воздействие различного рода негативных факторов. Это прямо следует из практически единодушной позиции всех экспертов в отношении перспектив развития макроэкономики, которую можно обозначить как умеренный пессимизм. Такая позиция нашла отражение и в отчете Председателя Правительства РФ В.В. Путина перед Государственной думой 11 апреля 2012 г.: «Мы должны быть готовы к любым внешним шокам, вероятность их повторения, как вы знаете, достаточно высока. Мир вступил в эпоху турбулентности, кроме того, идет новая волна технологических изменений, меняется конфигурация глобальных рынков».

### *3.1.2. Анализ фактора присоединенных территорий*

Фактор присоединенных территорий следует рассматривать как фактор общесистемного воздействия, поскольку он будет оказывать влияние на все ранее указанные уровни системной иерархии. Так, совершенно очевидно, что данный фактор в очень большой степени изменит существующую градопланировочную структуру. Это, в свою очередь, повлечет за собой масштабные последствия в градостроительстве, собственно строительном производстве и в его экономических показателях. Не вызывает сомнения, что полноценное освоение присоединенных территорий потребует значительных трансформаций имеющейся ресурсной базы (в части как материальных, так и трудовых ресурсов). Данный вывод представляется очевидным, так как освоение присоединенных территорий связано с кратным увеличением объемов работ, выполняемых строительной отраслью г. Москвы (количественное изменение), а также с переходом на новую типологию объектов строительства и технологии производства работ (качественное изменение).

Вместе с тем этот фактор обладает повышенной неопределенностью. Практически все его характеристики, которые должны быть учтены при разработке Концепции, носят предположительный характер, оценки экспертов в ряде случаев заметно различаются. Все это объективно влияет на степень точности прогноза. Разработчики не настаивают на его высокой точности, но в максимально возможной степени попытались обосновать возможные тенденции.

В целом проект расширения территории Москвы должен рассматриваться как внекатегорийный по всем своим существенным характеристикам:

*в пространственном аспекте:* размер присоединенных территорий составляет 148 тыс. га. Это примерно в 2 раза превосходит показатели предшествующего расширения территории Москвы в 1959 г., когда она была увеличена до размеров в границах МКАД. По отношению к существующему размеру это расширение увеличивает территорию Москвы примерно в 1,5 раза;

*в институциональном аспекте:* на присоединенных территориях планируется разместить некоторые органы власти и управления, т.е. будет сформирован новый институциональный центр государства. Даже если учитывать только это обстоятельство, становится очевидно, что оно повлечет за собой особо интенсивную инвестиционную, градостроительную и строительную активность. Особенно важно, что это выразится в приоритетности мероприятий по освоению присоединенных территорий с позиций их финансирования (прежде всего бюджетного). Это, в свою очередь, приведет к соответствующим экономическим показателям;

*в градостроительном аспекте:* на присоединенных территориях предполагается реализовать качественно более высокий уровень градопланирования и градостроительства с акцентом на самые передовые стандарты транспортной инфраструктуры, малоэтажное жилищное строительство, наличие развитой социальной инфраструктуры и значительное количество новых рабочих мест. В наиболее общем виде это можно обозначить как ликвидацию имеющихся межрегиональных диспропорций — в Москве отсутствуют пространственные резервы для устойчивого и динамичного развития, а в Московской области нет необходимых экономических возможностей;

*в социальном аспекте:* присоединенные территории можно рассматривать как пространственный базис получения социального эффекта в таких масштабах и на таком уровне, которые в принципе невозможны на «старой» территории Москвы. Главная причина заключается в том, что в настоящее время присоединяемые территории являются территориями в основном свободными (в том числе для градопланировочного и градостроительного маневра). Разработка концептуальных положений по освоению присоединенных территорий поручена, как известно, специалистам высшего мирового уровня. Это означает, что принятые к реализации решения и

конечные результаты будут отвечать самым высоким критериям, наличие которых и формирует социальный эффект. Среди них на первом месте находятся оптимальная плотность и высотность застройки. Равнозначным критерием можно считать комплексность застройки, т.е. сосредоточение объектов жилого назначения и объектов социальной инфраструктуры в оптимальных границах доступности. В комплексе это и формирует критерий повышения качества среды жизнедеятельности, который заявлен руководством Москвы как главный при формировании и реализации градостроительной политики.

Воздействие фактора присоединенных территорий на разработку планов стратегического развития города проявляется двояко. Прежде всего должны быть спрогнозированы временные и объемные показатели, а на этой основе определены стоимостные параметры. Дополнительно обосновывается распределение объемов и стоимости работ в течение всего прогнозного периода. Далее рассматриваются варианты разработки соответствующего директивного документа, т.е. инвестиционной программы, в которой отражаются ранее определенные показатели.

Фактор присоединенных территорий отличается повышенным уровнем неопределенности, в связи с чем проведение каких-либо реалистичных расчетов показателей становится невозможным. Вместе с тем обязательным методологическим подходом при проведении анализа возможных тенденций развития является прогнозирование с использованием, как правило, сценарного подхода. Обязательными составными частями такого прогноза должны являться:

- состав основных прогнозных показателей;
- обоснование наиболее вероятных значений этих показателей (в динамике);
- анализ тех ограничений, которые с наибольшей вероятностью будут иметь место в течение анализируемого периода развития, а также характера и степени их воздействия.

В Концепции принята следующая последовательность разработки прогноза:

*обоснование длительности прогнозного периода → прогноз объемных показателей → прогноз стоимостных показателей.*

Прогноз выполнен главным образом в относительных показателях, но содержит прогнозную оценку совокупного объема и общей стоимости строительства на присоединенных территориях.



При обосновании *длительности прогнозного периода* в качестве первого варианта возможен формальный подход, при котором этот период может быть определен только для жилищного и иного строительства в «старых» границах Москвы. Его длительность совпадает со сроком действия Генерального плана (2025 г.). По отдельным экспертным данным (в том числе по информации сотрудников НИиПИ Генплана, являвшегося одним из основных разработчиков Генерального плана г. Москвы), никак не подтвержденным документально, общий срок реализации проекта составляет 50 лет, при этом выделяется 1-я очередь продолжительностью 10 лет. Такой временной интервал (50 лет) принимать в качестве срока окончания любого реального проекта нельзя в силу его запредельной длительности. Согласно методологии стратегического планирования и управления, которая подтверждена практикой всех экономически развитых стран, максимально возможный горизонт планирования составляет 25 лет. Если обратиться к Генеральному плану г. Москвы, то он рассчитан на 15 лет (2011—2025 гг.). С учетом того, что объемные показатели по присоединенным территориям сравнимы с теми, которые заложены в Генеральном плане, для дальнейшего анализа в Концепции принимается 20-летний прогнозный период (учитывая, что строительные работы на присоединенных территориях реально начнутся только с 2015 г.), т.е. до 2034 г. включительно.

В целом период освоения присоединенных территорий можно разделить на три этапа:

этап I (2012—2014 гг.) — *подготовительный*. На нем осуществляется комплекс мероприятий юридического, исследовательского, проектно-изыскательского и проектного характера, наличие которых позволяет непосредственно приступить к началу строительной деятельности на присоединенных территориях. Этот этап по продолжительности займет не менее двух-трех лет (учитывая, что некоторые работы начались уже в 2012 г., это период 2012—2014 гг.). Тем не менее даже наличие всех необходимых стартовых условий не означает, что освоение присоединенных территорий начнется одновременно по «всему фронту». Как по логике освоения, так и в связи с заявленными приоритетами на начальной стадии основной акцент будет сделан на объектах инфраструктуры, прежде всего транспортной. Соответственно, будет иметь место временная лаг начала строительства объектов жилищного назначения и социальной инфраструктуры. Ориентировочно это запаздывание можно оценить на уровне одного года, т.е. по «новым» территориям реаль-

ным началом освоения в плане создания основных объектов капитального строительства целесообразно считать 2015 г. Это и будет началом этапа II;

этап II (2015—2018 гг.) — *развертывание фронта строительных работ* до объективного максимума. Как уже отмечалось, вариант последовательного наращивания объемов строительных работ на протяжении всего периода освоения присоединенных территорий, по мнению разработчиков, является нерациональным. В этом случае получается, что максимальная возможная интенсивность производства работ достигается только к концу периода. Таким образом, предполагается, что в течение нескольких лет объем выполняемых работ достигнет некоторого возможного максимума и после этого длительное время будет оставаться приблизительно на одном уровне;

этап III (2018—2034 гг.) — *полное развертывание*. Строительная деятельность осуществляется по всем включенным в директивные регламентирующие документы объектам, максимально задействованы все ресурсные возможности.

Прогноз *объемных показателей* (так же, как и стоимостных) необходимо осуществлять с учетом фактической «стартовой» ситуации. В данном случае соблюдение этого требования осложняется тем обстоятельством, что реальное начало освоения присоединенных территорий относится, как было показано ранее, к будущему периоду. Это означает, что ситуация, которая уже фактически сложилась на присоединенных территориях, должна быть дополнительно спрогнозирована на предстоящий двухлетний период (2013—2014 гг.) с учетом того, что, по мнению разработчиков, реальное освоение начнется с 2015 г. В связи с изложенным выполнен анализ состояния строительной деятельности и инвестиционной активности на тех участках Подмосковья, которые входят в состав присоединенных территорий.

Известным фактом является то, что с начала 2012 г. на присоединяемых к Москве подмосковных территориях резко активизировались девелоперы. Единовременно появилось несколько новых крупных проектов общим объемом примерно 3 млн м<sup>2</sup> жилья. По имеющимся данным, всего на тот момент областными властями выданы разрешения на возведение 6...7 млн м<sup>2</sup>, что составляет почти 11 % совокупного градостроительного потенциала присоединяемых территорий. Подобный всплеск инвестиционной активности продиктован, среди прочего, главным обстоятельством — наличи-

ем значительного юридического и, соответственно, инвестиционного риска. С 1 июля 2012 г. все полномочия по вопросам градостроения и градостроительства перешли к правительству Москвы. По информации руководителя Комитета г. Москвы по обеспечению реализации инвестиционных проектов в строительстве и контролю в области долевого строительства К.П. Тимофеева, была создана совместная комиссия мэрии Москвы и администрации Московской области, задачей которой будет являться пересмотр инвестиционных контрактов, действующих на присоединенных территориях. Как следствие, девелоперы стремились максимизировать активность на тех территориях, которые в ближайшей перспективе официально станут московскими. Другими словами, они стремились довести проекты до такой стадии, на которой остановить их будет уже невозможно. Однако, по мнению разработчиков, наиболее вероятным является сохранение большей части уже действующих контрактов — главным образом по причине крайне длительной и трудоемкой юридической процедуры их расторжения с негарантированным исходом. В принципе именно это и наблюдается в текущее время. В связи с изложенным в Концепции принимается, что «за пределами» градостроительных проектов по освоению присоединенных территорий будут реализованы не менее 2/3 от указанных ранее 11 % ( $\approx 7\%$ ). С учетом этого можно оценить прогнозный объем жилищного строительства ( $V_{\text{прогн}}$ ) в натуральном выражении следующим образом:

$$V_{\text{прогн}} = V_{\text{ном}} - \Delta V_{SQ}, \quad (3.1)$$

где  $V_{\text{ном}}$  — общий предполагаемый (номинальный) объем работ по жилищному строительству на присоединенных территориях (определен на уровне 60 млн  $\text{м}^2$  согласно данным ГУП «Научно-исследовательский и проектный институт Генерального плана города Москвы»);  $\Delta V_{SQ}$  — тот объем работ, который уже задействован в инвестиционных проектах, реализуемых на присоединенных территориях, или предполагается к задействованию (экспертно оценивается на уровне  $0,07 V_{\text{ном}}$ ), учитывая, что к моменту начала этапа II указанный объем уже будет построен.

Если оценивать ситуацию в наиболее общих показателях, то можно прийти к выводу о том, что на «старой» и «новой» территориях Москвы нужно будет выполнить сравнимый объем жилищного строительства. На «старой» территории в соответствии с Генеральным планом построить 70 млн  $\text{м}^2$  жилья (данные содержат-

ся в документации Генерального плана и подтверждены сотрудниками НИиПИ Генплана, непосредственно участвовавшими в его разработке). Этот показатель представляет собой разницу между целевым параметром Генерального плана (287 млн м<sup>2</sup>) и уже имеющимся объемом жилищного фонда Москвы (около 220 млн м<sup>2</sup>).

По предварительным оценкам, итоговый объем будет варьироваться в пределах  $\pm 10\%$  от показателя 125,0 млн м<sup>2</sup>. В сравнении с реальными показателями деятельности стройкомплекса г. Москвы, имеющимися в настоящее время, этот объем следует расценивать как практически предельный. В течение 2015—2025 гг. параллельно будет осуществляться строительство как по «старой», так и по «новой» территории. Для выполнения показателей Генерального плана на «старой» территории необходимо ежегодно в среднем строить примерно 5,4 млн м<sup>2</sup> ( $= 70,0 / 13$ ). Не стоит и вспоминать о том, что такие объемы жилищного строительства не были достигнуты и в самые благоприятные для московской строительной отрасли 2007—2008 гг.

По «новой» территории с учетом несколько большей длительности и меньшего объема показатели будут примерно в 2 раза ниже и определяются по формуле

$$V_{\text{год}} = V_{\text{прогн}} / t_{\text{прогн}} = V_{\text{ном}} - \Delta V_{SQ} / 20. \quad (3.2)$$

Таким образом, в течение 2015—2025 гг. совокупный прогнозный среднегодовой объем жилищного строительства примерно в 2 раза превосходит лучшие показатели предшествующих лет. Фактический среднегодовой объем жилищного строительства в Москве за период 2001—2010 гг. составил 3 707,445 тыс. м<sup>2</sup>  $\approx$  3,7 млн м<sup>2</sup> (табл. 3.1).

Таблица 3.1

**Общая площадь жилых домов и общежитий, введенная в действие в Москве,**  
тыс. м<sup>2</sup>, значение показателя за год

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
3690,6	4274,1	4443	4578,6	4648,5	4779,7	4824,6	3263,5	2703,49	1768,3	1807,5

При расчете среднегодового объема жилищного строительства получаем значение примерно 3,7 млн м<sup>2</sup>.

Даже если элиминировать воздействие кризиса (т.е. исключить показатели 2008—2011 гг.), то среднегодовой объем жилищного строительства составит 4 462,729 тыс. м<sup>2</sup>  $\approx$  4,5 млн м<sup>2</sup>, что меньше

прогнозного показателя совокупного объема жилищного строительства по «старой» и «новой» территории.

Следует уточнить, что объемы работ, выполняемые на территории Московской области, из данного сценарного анализа можно исключить, не изменяя точность прогноза. Это объясняется, как минимум, тремя обстоятельствами:

*во-первых*, объемные характеристики строительной деятельности в Москве и Московской области различаются почти на порядок;

*во-вторых*, присоединенные территории по отношению к общей площади Московской области составляют примерно 3,2 % (= 1503 км<sup>2</sup> / 47 тыс. км<sup>2</sup>). Естественно, остальные 96,8 % поглотят всю производственную активность областных строительных организаций;

*в-третьих*, по совокупности ранее проанализированных характеристик, которые делают проект присоединенных территорий внекатегорийным, правительство Москвы с вероятностью, близкой к 100 %, «замкнет» все объемы работ на подведомственные предприятия. Присоединенные территории — это Новая Москва, а не территория для освоения подмосковными строителями. Этим и обосновывается данный вывод.

На этапе I работы по «новой» территории вестись, в соответствии с прогнозом, не будут. Точно так же не будут вестись работы по «старой» территории после 2025 г., если исходить из того, что Генеральный план не будет корректироваться по срокам. Такая вероятность существует, так как необходимость корректировок Генерального плана уже заявлена.

Показатели на период 2015—2025 гг. следует расценивать как предельные по следующим причинам:

- по «старой» территории будут действовать существенно иные условия строительной деятельности в связи с неоднократно отмечавшимися принципиальными корректировками градостроительной политики. В частности, это найдет свое выражение в уменьшении плотности застройки, что заявлено руководством правительства Москвы и лично мэром Москвы в качестве одного из главных стратегических приоритетов. Кроме того, сдерживающим фактором будет являться масштаб, сложность и, соответственно, длительность процедур по освобождению промтерритории;

- по «новой» территории основными ограничениями будут являться: во-первых, преимущественная концентрация инвестиционной и строительной активности на реализации проектов по соз-

данию транспортной инфраструктуры; во-вторых, заявленная ориентация на малоэтажное строительство.

Отмеченные обстоятельства создают более стесненные условия жилищного строительства, что в конечном счете скажется на объемных показателях.

Самостоятельный вопрос представляет собой распределение объемов жилищного строительства в течение прогнозного периода. Очевидно, что оно не будет равномерным. По мнению разработчиков, не следует принимать к рассмотрению вариант последовательного наращивания годового объема, когда в каждый последующий год он превышает значение предшествующего года. Более вероятным представляется, что такое наращивание будет иметь место на первом этапе, после чего наступит этап «стабилизационного плато» с примерно одинаковыми годовыми объемами работ. Естественно, некоторое понижение показателей среднегодового объема на первом этапе приведет к необходимости превышения этих показателей на последующем этапе. С учетом изложенного, а также основываясь на существующих в настоящее время показателях среднегодового объема строительства жилья, можно спрогнозировать вероятную динамику, иллюстрируемую моделью, представленной на рис. 3.2.

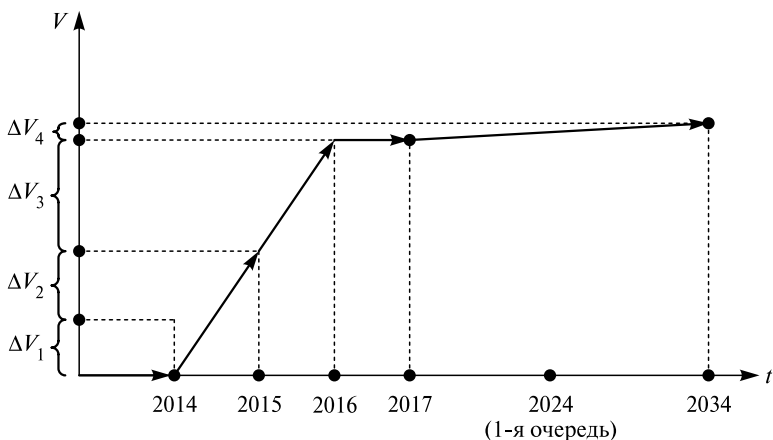


Рис. 3.2. Общая модель прогнозной динамики объемов работ на присоединенных территориях (жилищное строительство)

Дадим необходимые пояснения. В период 2015—2018 гг. мероприятия по освоению присоединенных территорий займут одно из

главных мест. Это как раз тот временной интервал, в течение которого должен быть закончен охарактеризованный ранее этап II. При этом в прогноз закладывается условие, что выход на полное развертывание фронта работ будет осуществляться ускоренными темпами. Это означает, что годовые объемы в течение этого периода подчиняются соотношению

$$\Delta V_1 < \Delta V_2 < \Delta V_3 \text{ при } \Delta V_4 \rightarrow \min,$$

т.е., как уже отмечалось, прирост объемов за период 2018—2034 гг. должен быть незначительным.

Предлагается следующее прогнозное распределение объемов работ по жилищному строительству на присоединенных территориях (в долях от  $V_{\text{прогн}}$ ) (рис. 3.3).

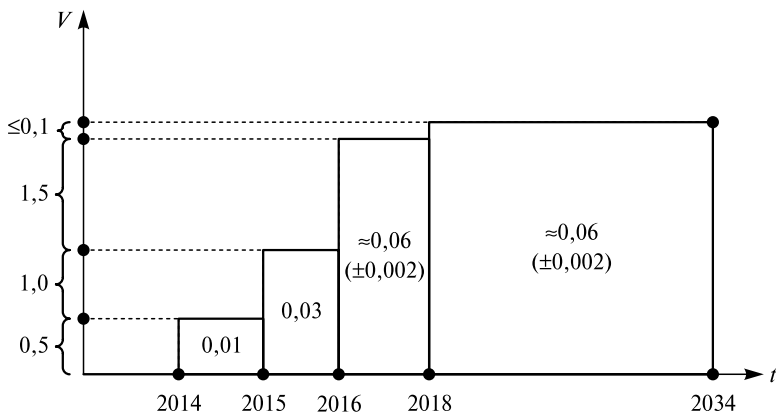


Рис. 3.3. Прогнозная динамика относительных показателей ежегодных объемов работ на присоединенных территориях (жилищное строительство)

В связи с существенным возрастанием объемной нагрузки на строительную отрасль г. Москвы возникает крайне важная управленческая альтернатива. Первый вариант («оптимистический» сценарий) — обеспечить минимизацию сроков (что закономерно вызовет существенное увеличение объемных показателей). Второй вариант («пессимистический» сценарий) — исходить из некоторого рационального уровня объемных показателей с соответствующим сдвигом сроков на более поздние. Однозначное решение в пользу какого-то одного варианта принять затруднительно, более правильным является наличие, как минимум, двух сценариев. Тем не менее

при прочих равных условиях более предпочтительным является 1-й вариант, так как увеличение стратегического периода за пределы 20 лет делает эффективную реализацию крайне проблематичной. С другой стороны, очень жестким ограничивающим фактором является реальный уровень бюджетообеспеченности (см. далее).

Суммарный показатель (в показателях относительно общего объема) определяется по формуле

$$\sum_{t=2015}^{2034} V_t = 0,01 + 0,03 + 0,06 + 0,06 \cdot 17 = 1,12, \quad (3.3)$$

что практически точно совпадает с верхней границей ранее спрогнозированной величины ( $V_{\text{общ}} \pm 10\%$ ).

Далее представлен прогноз объемов жилищного строительства на присоединенных территориях *в стоимостном выражении* (также в относительных показателях). В настоящее время даже ориентировочные объемы финансирования, требуемого для освоения присоединенных территорий, не определены. Эти объемы могут быть определены только по окончании всех подготовительных работ (разработка концепции освоения присоединенных территорий, предпроектные, проектные и проектно-изыскательские работы, различного рода экспертизы и т.п. участников разработки проекта освоения присоединенных территорий). Вместе с тем некоторые самые общие и приблизительные оценки дать можно.

Как отдельная составляющая суммарных расходов должна выделяться прогнозная сумма финансирования проектных работ. По данным некоторых экспертных источников она оценивается в 37 млрд р.

Прогноз общего объема жилищного строительства в стоимостном выражении ( $C_{\text{строит. (ж)}}$ ) должен основываться на нормативе стоимости 1 м<sup>2</sup> общей площади жилья ( $C_{\text{норм}}$ ). Этот норматив утверждается приказами Министерства регионального развития РФ на первое и второе полугодие календарного года. За базовое следует принимать то значение  $C_{\text{норм}}$ , которое принято на первое полугодие 2013 г., т.е. 90 400 р. Далее в расчет включаются прогнозные показатели объемов жилищного строительства в натуральном выражении, т.е.:

$$C_{\text{строит (ж)}} = C_{\text{норм}} V_{\text{прогн}}. \quad (3.4)$$

Для более точного прогноза необходим учет уровня инфляции. Разумеется, его обоснование на весь прогнозный период (т.е. на 13



лет вперед) требует проведения углубленного исследования, результаты которого в любом случае будут иметь вероятностный характер. Не представляется возможным и использование официальных статистических данных (сайт Росстата, Центральная база данных, раздел «Строительство и инвестиции», подраздел «Жилищное строительство», показатель «Средняя стоимость строительства 1 м<sup>2</sup> общей площади жилых домов»), представленных в табл. 3.2.

Таблица 3.2

**Средняя стоимость строительства 1 м<sup>2</sup> общ. пл. жилых домов в Москве, р.**

Вид здания	2009	2010	2011	2011
Отдельно стоящие здания жилого назначения квартирного типа	61099	38720	57280	45263

Из данных табл. 3.2 следует, что за период 2009—2011 гг. средняя стоимость сначала сократилась на 36,6 % ( $= 1 - 38\,720/61\,099$ ), а затем столь же резко возросла на 47,9 % ( $= 57280/38720 - 1$ ), а в 2012 г. снова резко упала на 21 % ( $= 45263/57280 - 1$ ), и все эти резкие разнонаправленные изменения происходили в течение одного года. Подобная динамика противоречит объективной логике развития масштабных процессов макроэкономической природы.

В Концепции принят другой, более взвешенный и опирающийся на реальную практику подход, в основу которого положен средний темп удорожания в целом за прогнозный период. В период с 1-го на 2-е полугодие 2013 г. нормативная стоимость строительства в Москве не изменилась и оставалась равной 90 400 р. Можно сделать предположение, что традиционного роста не наблюдается потому, что в расчет принимается недвижимость, строящаяся на территории Новой Москвы, отстающая от цен «старой» Москвы по понятным причинам. Можно сделать предположение, что в ближайшее время рост возобновится. Однако, если сравнивать, например, нормативные показатели средней стоимости строительства на 2-е полугодие 2011 г. и 1-е полугодие 2012 г., то нормативный прирост составил 4 % ( $= C_{2012(1)} / C_{2011(2)}$ ). При подобных темпах общий прирост за год составит 1,082 % ( $1,04 \cdot 1,04$ ). Самый умеренный прогноз инфляции, определяемый как ее «естественный» уровень, выражается показателем 4 % в год (этот показатель именно как «естественный» уровень инфляции применяется практически во всех учебниках по экономической теории). Ниже этого предела уровень инфляции в России практически наверняка не опустится,

это значение определяется внутренними факторами развития финансово-денежного рынка (главным образом, расширением предложения денег за счет различного рода деривативов), т.е. это факторы фундаментального характера, которые будут действовать всегда. В строительстве (от производства строительных материалов и конструкций до производства строительно-монтажных работ) темпы удорожания за весь период начиная с 1992 г. были несколько выше, чем общая инфляция. Исходя из этих предпосылок, можно считать достаточно обоснованным средний темп роста стоимости жилищного строительства на уровне 6 % в год. Это означает, что к моменту прогнозного начала реального жилищного строительства, т.е. за 3 года (2013—2015 гг.), совокупный индекс роста стоимости составит 1,19 ( $= 1,06^3$ ). К концу периода развертывания индекс роста стоимости составит 1,42 ( $= 1,06^6$ ). К окончанию прогнозного периода, т.е. за 22 года по отношению к настоящему моменту (2013—2034 гг.), — 3,6 ( $= 1,06^{22}$ ).

Главным является вопрос о том, имеются ли реальные резервы снижения стоимости. Это неоднократно объявлялось руководителями самого высокого уровня в качестве одной из важнейших задач. Удорожание строительства определяется двумя основными обстоятельствами. Первое — общий инфляционный «фон», формируемый под воздействием макроэкономических факторов. По мнению разработчиков, эта составляющая удорожания не может претерпеть заметных изменений, так как для прогноза в качестве базы заложен уровень инфляции (4 %), который по объективным, обозначенным выше причинам можно считать естественным, неуничтожимым. Превышение этого уровня в строительстве также является тенденцией, характерной для всех стран, ведущих масштабную строительную деятельность. Второе обстоятельство — очень низкий уровень применения современных материалов и технологий. В качестве одного из требований к освоению присоединенных территорий президент РФ на совещании в Троицке 9 апреля 2012 г. выдвинул требование полного запрета на применение старых технологий. Это требование, помимо собственно технологических факторов, относится и к объемно-планировочным характеристикам: предполагается, что на присоединенных территориях акцент будет сделан на малоэтажном строительстве. Подобная целевая установка высшего должностного лица государства (которое, как известно, будет возглавлять правительство РФ, как минимум, на 1-м этапе реализации данного проекта), разумеется, приведет к определенным

практическим последствиям. Конкретнее это означает, что новые технологические решения на присоединенных территориях, безусловно, будут применяться. Тем не менее вывод о заметном влиянии этих новых решений на характеристики строительного производства представляется не бесспорным. Имеются два сдерживающих фактора: первый — отсутствие новых технологий как уже освоенных в промышленных масштабах; второй — то, что новые материалы и технологии на первых этапах их освоения могут привести к некоторому удорожанию строительной продукции (вследствие применения более дорогого технологического оборудования, использования более квалифицированного и, соответственно, высокооплачиваемого персонала и т.п.). Закономерным выводом является то, что такое технологически модернизированное освоение новых территорий будет иметь место с еще большим запаздыванием, чем реальное начало строительной деятельности. В Концепции принимается, что воздействие технологических факторов на снижение стоимости строительства жилья начнет заметно проявляться к концу этапа развертывания, т.е. к 2024 г. Для оценки прогнозного уровня снижения можно принять следующее качественное определение: он будет заметным, но не может быть очень значительным. Количественно его влияние рекомендуется оценивать на уровне 10 % от того уровня стоимости, который будет иметь место на момент масштабного внедрения новых технологий. Временной лаг обязательно будет иметь место, поэтому наиболее вероятно, что значимое воздействие технологического фактора произойдет только на второй очереди реализации проекта (не ранее 2025 г.).

Основные выводы можно сформулировать следующим образом:

1) *строительному комплексу Москвы предстоит на протяжении длительного периода реализовывать практически двойную производственную программу, что станет возможным только при значительных изменениях существующей ресурсной базы (уровня производственного потенциала);*

2) *имеет место очевидное противоречие: при существенном ужесточении условий и требований осуществления строительной деятельности (как по «старой», так и по «новой» территории) среднегодовые объемы ввода жилья должны быть такими же, какими они были при отсутствии этих ограничений и в гораздо более благоприятных экономических условиях.*

### 3.1.3. Анализ фактора бюджетобеспеченности

Для дальнейшего анализа принимается, что:

- между фактически выделяемыми ( $B_{\text{факт}}$ ) и требуемыми ( $B_{\text{треб}}$ ) объемами бюджетного финансирования не имеется никаких расхождений:

$$B_{\text{факт}} / B_{\text{треб}} = 1 : 1, \quad (3.5)$$

т.е. в этом смысле *бюджетобеспеченность* ( $B/O$ ) всегда является 100%-ной;

- по различного рода объективным причинам — негативная макроэкономическая динамика, необходимость перераспределения бюджетного финансирования между одновременно осуществляемыми крупномасштабными инвестиционными проектами высшего ранга и др. — могут иметь место изменения первоначально определенных бюджетных показателей. Эти корректировки могут изменять величину выделяемых средств на реализацию адресной инвестиционной программы г. Москвы (в принципе такое изменение может быть как в сторону уменьшения, так и в сторону увеличения) или без изменения общего объема финансирования перераспределять объемы между объектами АИП. В общем случае могут иметь место корректировки всех видов. В результате первоначальные бюджетные показатели ( $B_{\text{факт}}$ ) трансформируются в скорректированные. Следовательно, для целей рационального управления необходимо формировать следующий показатель бюджетобеспеченности:

$$B/O_{\text{корр}} = B_{\text{факт.корр}} / B_{\text{факт}} \quad (3.6)$$

Главным выводом из проведенного анализа бюджетобеспеченности следует считать то, что именно параметр  $B/O_{\text{корр}}$  должен являться главным оценочным показателем при определении уровня выполнения АИП.

Для обеспечения конечной эффективности реализации градостроительной политики в целом, отдельных государственных программ и включенных в них мероприятий в одинаковой степени важными являются и уровень выполнения АИП, и уровень качества АИП. Последний определяется в первую очередь тем, насколько АИП остается стабильной в процессе своей реализации (другими словами — насколько точно была выполнена разработка сценариев развития с учетом факторов перспективного характера).

Исходя из изложенного в целях эффективного управления со стороны органов исполнительной власти города целесообразно отслеживать и фиксировать показатели бюджетобеспеченности в трех вариантах:

- 1) с учетом фактически осуществленных корректировок;
- 2) по первоначально утвержденным показателям;
- 3) по отклонениям между Б/О и Б/О<sub>корр</sub> (как в абсолютном, так и в относительном выражении):

$$\Delta_1 \text{ Б/О} = \text{Б/О}_{\text{корр}} - \text{Б/О}; \quad (3.7)$$

$$\Delta_2 \text{ Б/О} = \text{Б/О}_{\text{корр}} : \text{Б/О}. \quad (3.8)$$

Это позволит оценить устойчивость как самой АИП, так и процесса ее реализации, что, по мнению разработчиков, позволит повысить качество разработки АИП на последующие периоды.

Необходимость определения скорректированного показателя бюджетобеспеченности обусловлена тем, что в принципе нельзя исключать ситуации, когда ввиду различного рода объективных причин происходит изменение первоначально определенной суммы бюджетного финансирования. Эта измененная сумма осваивается полностью, но объем освоения оказывается не совпадающим с первоначальным вариантом.

Ранее была приведена прогнозная оценка требуемого финансирования по объектам жилищного строительства на присоединенных территориях в относительных показателях. В ориентировочных показателях освоения присоединенных территорий указывается также прогнозный объем строительства нежилых помещений ( $V_{\text{н/ж}}$ ) — 42,0 млн м<sup>2</sup> (данные предоставлены НИиПИ Генплана). Для того чтобы оценить прогнозные стоимостные показатели, необходимо учитывать следующие характеристики:

- *соотношение стоимости строительства жилья и объектов нежилого назначения.* Для нежилых объектов эта стоимость ниже (как следствие различий в конструктивных и объемно-планировочных решениях) и должна определяться согласно выражению

$$C_{\text{н/ж}} = C_{\text{ж}} \cdot K (< 1). \quad (3.9)$$

Величина понижающего коэффициента  $K$  определяется как средневзвешенная соответствующих значений  $C_{\text{н/ж}}$  для основных видов объектов нежилого назначения (офисные здания, торговые

и торгово-развлекательные центры, объекты социальной инфраструктуры). Более точные указания о величине данного коэффициента станут возможными после того, как будет определена типология объектов нежилого назначения, предполагаемых для строительства на присоединенных территориях и их конструктивных и объемно-планировочных решениях. Дополнительным фактором неопределенности является прогнозный индекс цен на строительные материалы, эксплуатацию машин и механизмов.

Таким образом, для объектов нежилого назначения будет иметь место некоторое уменьшение стоимости по сравнению с жильем:

$$d_1 = C_{н/ж} / C_{ж}; \quad (3.10)$$

- *уровень сокращения стоимости под воздействием фактора прогрессивных технологий.* Точный прогноз такого сокращения в настоящее время при наличии только весьма приблизительных данных невозможен. Тем не менее разработчики считают, что действие указанного фактора ( $+\Delta Q_{ТЛ}$ ) в обязательном порядке будет иметь место (см. ранее изложенную позицию президента РФ по данному вопросу). Следовательно, будет иметь место еще одна компонента снижения стоимости  $d_2 = f(+\Delta Q_{ТЛ})$ ;

- *доля общего объема строительства нежилых помещений, испытывающего воздействие фактора прогрессивных технологий ( $dV_{н/ж}$ ).*

Таким образом, прогнозная оценка стоимости строительства объектов нежилого назначения на присоединенных территориях составит

$$C_{\text{строит (н/ж)}} = [C_{\text{строит (ж)}} (V_{н/ж} / V_{\text{прогн}}) d_1] d_2 + [C_{\text{строит (ж)}} (V_{н/ж} / V_{\text{прогн}}) d_1 \cdot dV_{н/ж}] d_2. \quad (3.11)$$

С учетом этих характеристик прогнозная оценка суммарной стоимости строительства на присоединенных территориях составит

$$C_{\text{строит}} = C_{\text{строит (ж)}} + C_{\text{строит (н/ж)}}. \quad (3.12)$$

По объективным причинам (длительность периода прогноза, крайне ориентировочный характер многих параметров) следует увеличить все составляющие прогнозного объема финансирования на долю неучтенных затрат. Величина этой доли (по тем же причинам) должна быть несколько больше, чем в расчетах на краткой и среднесрочную перспективу. В качестве базового показателя мож-

но принять величину этих затрат на уровне 3...5 %, как это рекомендуется методиками по расчету сметной стоимости.

Пропорции объемов строительства объектов нежилого назначения целесообразно принимать такими же, как и для жилья, так как большинство из этих объектов относятся к инфраструктуре жилищного фонда и должны строиться в комплексе с жильем. С учетом этого обстоятельства распределение общей стоимости строительства (в относительных показателях) приобретает вид, представленный на рис. 3.4.

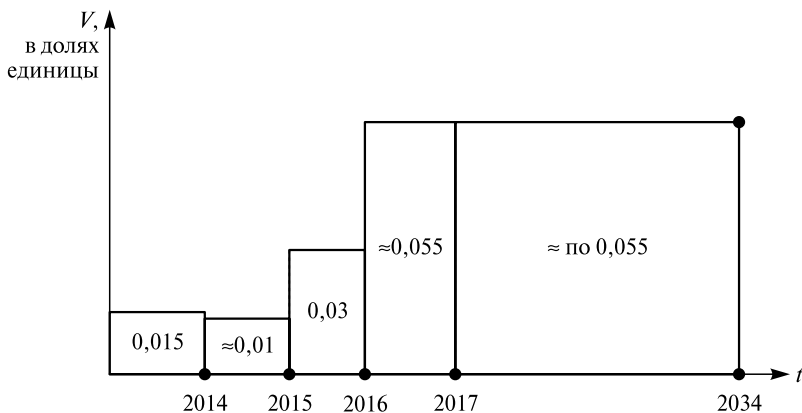


Рис. 3.4. Прогнозная динамика ежегодных объемов работ на присоединенных территориях в стоимостном выражении («оптимистический сценарий»)

Нельзя не учитывать, что в течение прогнозного периода могут проявлять свое действие некоторые негативные факторы. Во-первых, как уже отмечалось, бюджетная ситуация в целом уже является достаточно напряженной, дополнительные бюджетные обязательства уже заявлены, а позитивные перспективы макроэкономической динамики отсутствуют. Во-вторых, параллельно с реализацией проекта по освоению присоединенных территорий будут проводиться такие крупномасштабные и крайне бюджетоемкие мероприятия, как зимние Олимпийские игры в Сочи (2014 г.) и чемпионат мира по футболу (2018 г.). Игнорировать в процессе анализа это обстоятельство некорректно. Не исключена вероятность того, что внекатегорийный ранг и огромные масштабы указанных мероприятий приведут к необходимости определенных корректировок федерального бюджета и, что прямо связано с объектом анализа, с отвлечением материальных и трудовых ресурсов.

Это в свою очередь может привести к некоторой задержке строительных работ на присоединенных территориях (при том, что финансирование будет иметься в полном объеме).

Совокупность этих обстоятельств приводит к объективной необходимости формирования второго сценария. Его смысл заключается в снижении совокупной бюджетной нагрузки в течение прогнозного периода за счет увеличения его длительности. Как уже отмечалось, излишне длительная реализация проекта всегда приводит к снижению эффективности, поэтому чрезмерным такое увеличение быть не может. Применительно к анализируемому проекту оно, по мнению разработчиков, не может превышать 5 лет. Таким образом, максимально возможная длительность прогнозного периода будет равна 25 годам. В этом случае распределение требуемого объема финансирования примет следующий вид (рис. 3.5).

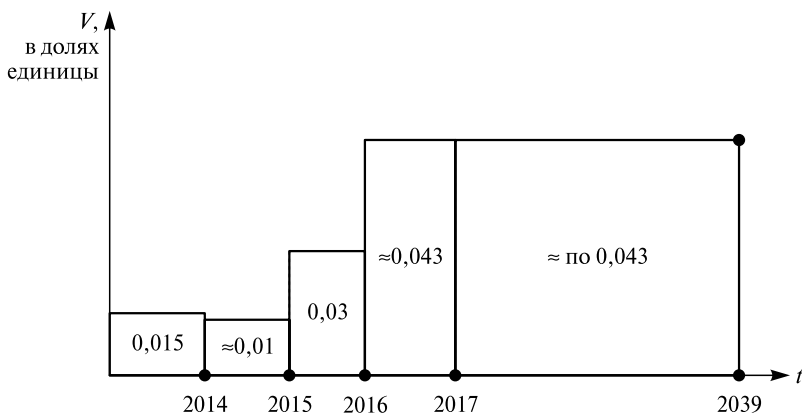


Рис. 3.5. Прогнозная динамика ежегодных объемов работ на присоединенных территориях в стоимостном выражении («пессимистический сценарий»)

Из выполненных прогнозов следует, что необходимо осуществить очень сложный и масштабный комплекс мероприятий по качественной трансформации существующей ресурсной базы строительной отрасли.

В заключение следует отметить, что вариант 100%-ного финансирования из бюджетов Федерации и г. Москвы заведомо исключается. В максимально возможной степени должны быть задействованы внебюджетные источники (см. далее).



### *3.1.4. Анализ содержания и выполнения адресной инвестиционной программы (АИП)*

С позиций органов исполнительной власти г. Москвы как субъектов управления АИП рассматривается как один из основных регламентирующих документов, контроль за выполнением показателей которого необходим для целей эффективного управления строительной отраслью г. Москвы и успешной реализации целей градостроительной политики. Действующая АИП (утверждена Постановлением Правительства Москвы от 10.09.2012 г. № 467-ПП) составлена на 2013—2015 гг. Таким образом, имеется синхронизация срока окончания действия АИП и момента прогнозного начала реального освоения присоединенных территорий.

В качестве одного из главных условий при разработке Концепции принято, что в силу экстраординарности проекта освоения присоединенных территорий в обязательном порядке должна быть сформирована целевая государственная программа (в дополнение к 18-ти действующим), которая станет одной из самых масштабных и приоритетных. В соответствии с указанными выше полномочиями Департамент градостроительной политики г. Москвы (ДГП) как субъект управления должен, по мнению разработчиков, являться, как минимум, одним из соисполнителей программы. Исходя из того, что такая программа будет сформирована, в содержании Концепции одно из основных мест занимает прогноз наиболее существенных характеристик развития процессов на присоединенных территориях.

Как уже неоднократно отмечалось, проект освоения присоединенных территорий обязательно приведет к тому, что соответствующие показатели должны быть учтены в АИП. В связи с этим в одну из последующих АИП (очевидно, с тем же сроком действия, на 2015—2017 гг.) должен включаться раздел, содержащий соответствующие показатели. Нельзя исключать вариант оперативной корректировки действующей АИП, так как отдельные мероприятия по освоению присоединенных территорий могут осуществляться и до 2015 г.

Естественно, новая АИП будет содержать подробную бюджетную составляющую. В отношении того, как именно будет формироваться требуемое бюджетное финансирование, можно (с различной степенью вероятности) предположить, что в любом случае будет иметь место сочетание бюджетного и внебюджетного финан-

сирования. При определении долей этих составляющих нужно основываться на той фактической ситуации, которая имеет место при осуществлении различного рода градостроительных мероприятий в г. Москве. Наиболее вероятно, что практически весь объем финансирования по объектам транспортной инфраструктуры, некоммерческим объектам социальной инфраструктуры, а также по объектам, предназначенным для размещения высших органов власти и управления РФ, будет осуществлен из бюджета Федерации и бюджета Москвы (по последней группе объектов — полностью из федерального бюджета). Реальное участие внебюджетных источников, возможно (в порядке убывания), будет иметь место по коммерческим объектам социальной инфраструктуры, офисным зданиям и жилью. Такая градация обоснована последовательно убывающей инвестиционной привлекательностью, выражаемой прогнозным уровнем прибыли на вложенные инвестиции. В свою очередь, ранги инвестиционной привлекательности подтверждаются уровнем рыночных цен на объекты недвижимости соответствующего назначения.

Естественно, в этой связи возникает общая проблема активизации частных инвестиций. По мнению разработчиков, такая активизация вполне вероятна. Тем не менее переоценивать этот возможный рост инвестиционной активности со стороны частного сектора не следует в связи с достаточно тяжелой общей инвестиционной обстановкой как в стране в целом, так и в Москве. Наиболее рациональным, по мнению разработчиков, было бы возобновление практики инвестиционных контрактов (подобная перспектива в настоящее время обсуждается в правительстве Москвы). При этом инвестиционный контракт должен формироваться по известной схеме: объекты достаточно высокой инвестиционной привлекательности сочетаются с объектами социальной инфраструктуры и/или некоммерческим жильем.

Согласно данным ежегодного отчета Всемирного банка об условиях ведения бизнеса в разных странах (Doing Business), Россия в 2012 г. находилась на 178-м месте в мире по условиям ведения бизнеса в строительстве (с большой вероятностью можно утверждать, что ситуация менее, чем за 1 год не изменилась) (табл. 3.3).

Инерция такого положения дел, естественно, будет иметь место еще достаточно продолжительное время. Тем не менее максимально приемлемые условия для вложения частного капитала на присоединенных территориях будут созданы.

**Сравнение условий ведения бизнеса в России и странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)**

	Россия		Страны ОЭСР
	2008	2012	2012
<i>Сложность подключения электроэнергии</i>			
Дней для получения разрешения	281	281	103
Стоимость подключения*	3966	1852	93
<i>Барьеры для начала строительства</i>			
Количество процедур согласований при строительстве	61	51	14
Дней для получения разрешения на начало строительства	632	423	152

\* В процентах годового душевого дохода

Это, скорее всего, будет синхронизировано по срокам с моментом готовности необходимой документации для реального начала строительства (ориентировочно — не позднее 2014—2015 гг.). С учетом ранее проанализированной внекатегорийности проекта присоединенных территорий можно прогнозировать, что максимально льготный (по сравнению с существующим) режим строительства будет опробован в первую очередь именно там.

Критически важным вопросом является прогноз уровня участия коммерческих инвесторов, отчего прямо зависят и объемы финансирования из бюджетных источников. Обоснование этих пропорций крайне затруднено, так как инвестиционная активность формируется под воздействием очень многих факторов, некоторые из них являются факторами внеэкономического характера. Прежде всего к подобным факторам относится качество институциональной среды (уровень развития законодательства, особенности административного устройства и т.д.), которое для потенциальных инвесторов равнозначно уровню реальных рисков. При оценке перспектив инвестиционной активности и в конечном счете экономических результатов деятельности строительной отрасли необходимо учитывать, что эти факторы имеют разнонаправленное действие. Главным из факторов, который, по мнению разработчиков, не позволит реализовать сценарий «инвестиционного всплеска», когда в короткий промежуток времени формируется очень большой объем частных инвестиций, является переходный характер периода 2013—2014 гг. Так, во многом изменяются «правила

игры», условия деятельности для частных инвесторов усложняются, вступают в действия новые требования. Все это уже привело к масштабному пересмотру и отмене ранее утвержденных инвестиционных контрактов, что не могло не вызвать отрицательной реакции со стороны частных инвесторов. Все перечисленные обстоятельства конкретизируют содержание институционального фактора. Нельзя также не отметить, что в настоящее время частные инвесторы не могут с удовлетворительной для них точностью ответить на вопрос о том, насколько выгодным в экономическом отношении будет их участие в проекте присоединенных территорий.

Наиболее очевидно выгода от такого участия проявляется в объеме государственного заказа. Само наличие такого заказа, его масштабы и длительность действия являются для любого коммерческого инвестора одной из главных гарантий стабильной работы на перспективу. Действие данного обстоятельства еще более усиливается в тех случаях, когда осуществление инвестиционной деятельности на стандартных рыночных условиях затруднено (проблемы с кредитованием, снижение уровня платежеспособного спроса и т.п.). В отношении инвестирования со стороны частного сектора некоторая определенность (и только в самом первом приближении) может появиться после утверждения разрабатываемой в настоящее время концепции развития московской агломерации. В ней будут определены общие объемные показатели. С другой стороны, в этой концепции не будут отражены вопросы соотношения долей социального и коммерческого жилья (у этого документа другое назначение). Позиция авторов заключается в том, что на присоединенных территориях предоставление социального жилья категориям населения, определенным законодательством, будет иметь активный характер. Наличие большого пространственного потенциала позволит решить указанную проблему ускоренными темпами. Если такая позиция подтвердится на практике, то это закономерно приведет к снижению прогнозной доли коммерческого жилья. Вместе с тем в настоящее время уже проявляют себя тенденции, способные нейтрализовать сокращение объемных показателей коммерческого жилья. Имеется в виду устойчивый и последовательно нарастающий спрос на жилье в Подмоскowie в целом и на присоединенных территориях в особенности. Это гарантирует устойчивость рыночных цен на достаточно высоком уровне. В любом случае по индексу прибыльности жилье по-прежнему остается крайне привлекательным активом. Объемы платежеспособного спроса будут

поддерживаться на достаточно высоком уровне. В качестве прогнозного сценария может быть предложено следующее: принимается целевая ориентация на преимущественное строительство социального жилья именно на присоединенных территориях. Основным доводом в пользу этого является наличие большого пространственного (территориального) потенциала, отсутствующего в Москве. Это создает принципиальную возможность строительства социального жилья в значительных объемах, тем самым ускоряя срок выполнения социальных обязательств правительства Москвы. В соответствии с официальными данными количество очередников в Москве составляет примерно 116 тыс. семей. Принимая среднее количество членов семьи в размере 3,5, получаем общее количество очередников, нуждающихся в предоставлении социального жилья, около 400 тыс. чел. ( $= 116 \text{ тыс.} \cdot 3,5 = 406 \text{ тыс.} \approx 400 \text{ тыс.}$ ). Позиция авторов Концепции заключается в том, что в существующих социально-экономических условиях и с учетом тех достаточно жестких ограничений пространственного характера, которые имеют место на «старой» территории Москвы, целесообразно именно присоединенные территории рассматривать как место расселения пользователей социального жилья на длительную перспективу — это должно стать стратегическим приоритетом. Разумеется, это коснется не всех 100 % указанных пользователей. Вместе с тем категории пользователей, установленные законодательством, достаточно многочисленны. Общее количество жителей, подпадающих под действие социальных гарантий, достаточно велико. Как известно, в настоящее время уже принято принципиальное решение об уравнивании социальных гарантий на присоединенных территориях с теми гарантиями, которые действуют в Москве, и в ближайшее время оно будет юридически оформлено. В связи с этим правительство Москвы будет полностью соблюдать требования по выполнению этих обязательств по отношению к проживающим как на «старой», так и на «новой» территории Москвы. Более того, именно на «новую» территорию целесообразно сделать акцент. С учетом изложенного в прогнозе можно принять долю подпадающих под действие социальных обязательств (в части предоставления социального жилья) достаточно высокой — не ниже 75 %. Это эквивалентно 300 тыс. человек из числа очередников. Принимая размер предоставляемого социального жилья на среднем действующем уровне, заявленном как запланированный к достижению по результатам реализации государственной программы г. Москвы «Гра-

достроительная политика» до 2016 г. ( $24,0 \text{ м}^2$  общ. пл.), получаем показатель прогнозного объема социального жилья —  $300\,000 \cdot 24 = 7\,200\,000 \text{ м}^2$ . Это составляет 12 % от номинального общего объема ( $7,2 / 60,0 = 0,12$ ).

При одинаковом среднегодовом вводе социального жилья это составляет  $360 \text{ тыс. м}^2$  при 20-летнем и  $288 \text{ тыс. м}^2$  при 25-летнем прогнозируемом периоде. С учетом большого социального эффекта (как прямого, так и косвенного) от полной реализации этой программы было бы целесообразным ограничить срок ее решения рамками первой очереди (2016—2025 гг.). В этом случае среднегодовые показатели составят  $720 \text{ тыс. м}^2$ . Таким образом, в соответствии с моделью распределения, представленной на рис. 3.3, доля строительства социального жилья не превысит половины общего объема даже на этапе развертывания ( $0,72 / 1,5 = 0,48$ ) и составит 24 % на этапе стабилизации ( $0,72 / 3,0 = 0,24$ ).

Соответственно, оставшийся объем, который, в принципе, может быть полностью передан для коммерческого строительства, будет равен:

- по первому варианту длительности прогнозного периода:

в 2016 г. —  $780 \text{ тыс. м}^2 (= 1\,500 - 720)$ ;

с 2017 по 2034 г. —  $2\,280 \text{ тыс. м}^2 (= 3\,000 - 720)$ ;

- по второму варианту:

в 2016 г. —  $780 \text{ тыс. м}^2 (= 1\,500 - 720)$ ;

с 2017 по 2039 г. —  $1\,620 \text{ тыс. м}^2 (= \{[55,8 - (0,5 + 1,5)] : 23 - 0,72\})$ .

Можно прогнозировать, что некоторая часть льготных категорий, не относящихся к очередникам на улучшение жилищных условий, также станет пользователями социального жилья на присоединенных территориях. Для этих целей может быть зарезервировано дополнительно около 20 % от объема социального жилья, выделяемого очередникам. В пересчете на размер социального жилья это составляет  $1,44 \text{ млн м}^2$ . С учетом такого резервирования «свободный остаток» площади жилья, который может являться объектом коммерческого строительства, составит:

- по первому варианту длительности прогнозного периода:

в 2016 г. —  $636 \text{ тыс. м}^2 (= 1\,500 - 720 - 1\,440 / 10)$ ;

с 2017 по 2034 г. —  $2\,136 \text{ тыс. м}^2 (= 3\,000 - 720 - 1\,440 / 10)$ ;

- по второму варианту:

в 2016 г. —  $636 \text{ тыс. м}^2 (= 1\,500 - 720 - 1\,440 / 10)$ ;

с 2017 по 2039 г. —  $1\,476 \text{ тыс. м}^2 (= \{[55,8 - (0,5 + 1,5)] : 23 - 0,72 - 1\,440 / 10\})$ .

В приведенных расчетах приняты прогнозные объемы строительства жилья на 1- и 2-й годы активной фазы строительных работ на присоединенных территориях (соответственно 0,5 и 1,5 млн м<sup>2</sup>). То есть осуществлена замена относительных показателей, использованных на рис. 3.5, на абсолютные. Сами числовые значения соответствуют весовым коэффициентам.

Такие прогнозные объемы создают достаточно благоприятные экономические перспективы для коммерческого строительства, которые будут последовательно улучшаться по мере освоения присоединенных территорий: уровень обустройства будет повышаться, социальная инфраструктура развиваться, престижность территорий наращиваться, и все это вызовет позитивную динамику (рост) рыночных цен.

Спрогнозированные пропорции распределения объемов строительства на финансируемые соответственно из бюджета и из внебюджетных источников являются вероятностными показателями, которые с удовлетворительной точностью в настоящее время определены быть не могут по изложенным ранее объективным причинам. Тем не менее диапазон этих показателей и те факторы, которые воздействуют на их динамику, разработчиками Концепции учтены со всей возможной полнотой. Представленные пропорции рассматриваются разработчиками Концепции как обеспечивающие удовлетворительный баланс интересов и рациональное распределение общей финансовой нагрузки. Еще раз отметим, что, как минимум, на 1-й стадии освоения присоединенных территорий (она включает этапы I и II) будет иметь место «лидерство» бюджетного финансирования. Затем, по мере расширения и укрепления нового, упрощенного порядка оформления документации на строительство в сочетании с портфельным формированием инвестиционного проекта будет последовательно нарастать доля внебюджетного финансирования.

В отношении строительства объектов нежилого назначения можно констатировать следующее:

- с позиции обоснования пропорций бюджетного и внебюджетного финансирования они должны разделяться на два типа — объекты социальной инфраструктуры и объекты коммерческого назначения. Базовая номенклатура объектов первого типа принимается в соответствии с тем, как они представлены в АИП. Таким образом, в базовую конфигурацию социальной инфраструктуры включаются: образовательные учреждения всех видов (включая

основные здания и пристройки), объекты здравоохранения, учреждения культуры, спортивные объекты. Укрупненная номенклатура объектов второго типа включает торговые и торгово-развлекательные центры, офисные здания коммерческих организаций;

- принципиальное различие типов объектов нежилого назначения предопределяет и направленность их финансирования. Правительство Москвы несет главную ответственность за соблюдение социальных норм, стандартов и обязательств перед населением города. Коммерческие инвесторы имеют своей главной целью максимизацию экономического эффекта (получаемой прибыли). Соответственно, правительству Москвы практически всегда должна принадлежать основная роль в финансировании объектов социальной инфраструктуры, а частным инвесторам — в финансировании коммерческих объектов. «Сдвиг» в пользу увеличения доли коммерческих инвестиций, по мнению разработчиков, возможен только при условии некоторой интеграции в одном инвестиционном проекте объектов обоих типов («социальная нагрузка на бизнес»). Удовлетворительной можно считать долю участия внебюджетных источников в финансировании объектов социальной инфраструктуры на уровне не ниже 20 % от их стоимости;

- оптимальный вариант сочетания бюджетного и внебюджетного финансирования возможен только на основе такого экономического механизма согласования интересов. В одном инвестиционном проекте должны интегрироваться объекты различных типов, формируя так называемый портфель недвижимости. В его составе могут быть объекты с различной степенью коммерческой эффективности, но в целом по портфелю уровень прибыли должен быть таким, который обеспечивает реальную заинтересованность частного инвестора. Такой подход имеет и другой вариант реализации. В зависимости от степени социальной значимости по различным видам объектов социальной инфраструктуры может устанавливаться неодинаковый уровень плановой рентабельности;

- одним из наиболее существенных факторов, способных позитивно повлиять на уровень инвестиционной активности, следует считать долгосрочное участие государства в проекте освоения присоединенных территорий. Другими словами, для частных инвесторов гарантируется масштабное развитие инфраструктуры на указанных территориях. Естественно, в наилучшем положении оказываются те инвесторы, которые включаются в проект на самых ранних стадиях. У правительства Москвы, руководителей и ответ-



ственных сотрудников профильных подразделений имеются все формальные и неформальные возможности для того, чтобы донести такую позицию до потенциальных участников проекта;

- исходя из заявленной и полностью обоснованной позиции высших должностных лиц, преимущественное внимание на первом этапе освоения будет уделяться именно инфраструктурной составляющей, а в ее составе — объектам социального назначения. Реализация подобного подхода позволит получить «сдвоенный» (синергетический) эффект: во-первых, создание высококачественной пространственной среды; во-вторых, наличие необходимых обеспечивающих условий для активного коммерческого строительства.

Для дальнейшего расчета принимается прогнозная оценка совокупного размера общей площади объектов нежилого назначения в 40,0 млн м<sup>2</sup>. В этот объем не включается площадь тех объектов нежилого назначения, которые предназначены для размещения высших органов власти и управления Федерации (по мнению разработчиков Концепции они представляют собой дополнительный объем, сверх указанного показателя). Сюда также не включается площадь других подведомственных этим органам объектов (международный медицинский кластер, инфраструктура исследовательских университетов, тренировочные лагеря участников чемпионата мира по футболу 2018 г.). Такие объекты будут относиться к федеральной собственности, и их строительство будет финансироваться из федерального бюджета.

Действующими *московскими городскими строительными нормами* (МГСН) установлены обязательные нормативы социального обслуживания в расчете или на соответствующую единицу жилой площади (1 м<sup>2</sup>, 1 тыс. м<sup>2</sup>), или на расчетную единицу численности населения (чаще всего на 1 тыс. чел.). Могут иметь место производные показатели. Так, например, нормативы обеспеченности учреждениями здравоохранения установлены на число посещений в сутки. Однако такие показатели в качестве основы для своего расчета имеют показатели численности населения.

Проведенный анализ действующих МГСН показал, что примерное соотношение стоимости 1 м<sup>2</sup> общей площади жилья (на которую приходится условная 1/24 часть проживающего человека) к той стоимости объектов социальной инфраструктуры, которая соответствует нормативной обеспеченности, составляет 5:1.

Таким образом, прогнозная общая стоимость объектов социальной инфраструктуры, входящих в состав объектов нежилого на-

значения на присоединенных территориях, будет равна  $(C_{ж} + C_{н/ж}) 1/6$ .

По мнению разработчиков возможны, как минимум, три варианта участия инвесторов в строительстве объектов коммерческого назначения:

*вариант I* основывается на привлечении необходимых кредитных ресурсов на мировом финансовом рынке. При всех осложняющих обстоятельствах, о которых упоминалось ранее, острых кредитных проблем в настоящее время в экономически развитых странах не наблюдается. С другой стороны, сам проект в известной степени уже является интернациональным, и иностранные инвестиции уже используются (имеется в виду, что на присоединенных территориях еще до присоединения началась реализация проекта по созданию инновационного центра «Сколково»).

Необходимо также учитывать известную ограниченность финансовых возможностей бюджета РФ и бюджета г. Москвы — объем социальных обязательств в них является практически предельным. С учетом изложенного вероятность реализации такого сценария может считаться достаточно высокой;

*вариант II* предполагает участие наиболее крупных финансовых (ЦБ, Сбербанк, ВТБ и т.п.) и предпринимательских структур в предоставлении кредитов частным инвесторам. Совокупный размер кредитных ресурсов указанных структур достаточно велик и в принципе способен удовлетворить потребности в финансировании;

*вариант III* предполагает наличие достаточно жестких финансовых ограничений и некоторое ухудшение макроэкономической и финансовой ситуации в среднесрочной перспективе. Как уже отмечалось, оптимистические прогнозы развития этой ситуации отсутствуют в принципе — ни один эксперт или экспертное сообщество таких позиций не придерживается. Разумеется, нельзя скатываться к «катастрофическому» сценарию, но прогноз должен быть чрезвычайно умеренным. Если принимается такой вариант, то сроки полной реализации проекта освоения присоединенных территорий отодвигаются за пределы даже максимальной длительности прогнозного периода (2039 г.). Это, по мнению разработчиков, делает формирование прогноза даже с минимальной степенью достоверности невозможным по той очевидной причине, что прогнозируемый процесс характеризуется крайней нелинейностью.

С точки зрения разработчиков варианты I и III являются примерно равновероятными.

### 3.2. Управленческая компонента реализации Концепции

Реализация, или воплощение в жизнь, положений Концепции, а также таких документов прогнозного характера, как стратегия, программа и план в той логической последовательности, которая обоснована в разделе 3.1, осуществляется органами исполнительной власти города посредством принятия управленческих решений.

Управленческое решение, принимаемое на уровне каждого органа исполнительной власти Москвы, будь это правительство города или отраслевые департаменты, должно поддерживать стратегию устойчивого развития строительной отрасли города. К отраслевым департаментам, занимающимся управлением и регулированием в области строительства в Москве, относятся органы исполнительной власти, входящие в Комплекс градостроительной политики и строительства г. Москвы. Кроме того, решения должны учитывать постоянные изменения параметров внешней, по отношению к строительной отрасли г. Москвы, и внутренней среды (информации). Это требует постоянного регулирования процессов развития строительной отрасли г. Москвы, обеспечения реализации государственных программ в строительной сфере. Оно достигается за счет разработки и реализации многообразных решений, от качества и оперативности которых зависит эффективность строительной отрасли. Последовательная разработка и согласованность документов прогнозного характера от концепции до плана позволяет повысить качество принятия управленческих решений.

Управленческое решение может быть рассмотрено как процесс и как единичное явление.

Понимая *управленческое решение как процесс*, следует говорить о формировании, группировке и результатах анализа информации, о прогнозировании и экономическом обосновании принимаемого решения. Управленческие решения всегда связаны с внешними и внутренними изменениями, обусловленными ресурсными и временными ограничениями, динамикой приоритетов в решении жилищных и градостроительных проблем. Поэтому решение должно опираться на выбор альтернативы из множества вариантов достижения конкретной цели.

Понимая *управленческое решение как явление*, следует рассматривать план действий, мероприятий, постановление, устное или письменное распоряжение и т.п.

Импульсом управленческого решения является необходимость снижения остроты или полного снятия некоторой проблемы, возникающей в сфере деятельности соответствующих органов исполнительной власти в текущем периоде времени. Применительно к прогнозному периоду управленческое решение обусловлено необходимостью приближения в будущем действительных параметров строительной деятельности г. Москвы к желаемым параметрам.

Следует отметить, что экономическая сущность управленческих решений проявляется в том, что на подготовку и реализацию любого управленческого решения требуются финансовые, материальные и другие ресурсы. Следовательно, каждое управленческое решение имеет реальную стоимость. Реализация эффективного управленческого решения принесет прямой или косвенный социально-экономический эффект строительной отрасли г. Москвы и ее жителям, а ошибочное решение — убытки, или отрицательный социально-экономический эффект.

Организационная сущность управленческого решения состоит в том, что для эффективной работы необходимо четко определить обязанности и ответственность управленческого персонала по уровням иерархии принятия управленческого решения и в соответствии с этой иерархией распределить задачи, которые обязаны выполнять управленцы разных уровней. Учитывая, что распределение задач есть процесс подготовки к принятию управленческого решения, их целесообразно рассматривать как связующее звено, важную часть для выполнения всех других функций управления. В рамках каждой управленческой функции принимаются определенные решения, вытекающие из содержания этой функции. В этой связи управление есть совокупность циклических действий по разработке и принятию управленческих решений.

Процесс принятия управленческого решения начинается с возникновения проблемной ситуации (необходимость улучшения транспортной ситуации в городе) либо какой-то возможности (например, появление более совершенных строительных технологий) и заканчивается выбором решения — действия по устранению проблемной ситуации либо снижению ее остроты или использования возможности. Следовательно, при определении задач следует учесть появление проблемных ситуаций, новых возможностей и реакцию на их появление.

При формулировании задач следует учитывать, что они могут быть связаны с решением оперативных, тактических или страте-

гических проблем. По форме отражения они могут быть связаны с плановыми или программными решениями, решениями, формируемыми на основе приказа или указания. По степени достижения целей задачи могут учитывать:

- решения допустимые или приемлемые, удовлетворяющие ограничениям (ресурсным, социальным, нормативным);
- решения оптимальные или наилучшие, если решение обеспечивает экстремум (максимум или минимум) выбранного критерия для данной ситуации в строительной отрасли г. Москвы или в сфере принятия решения;
- эффективные решения, при характеристике степени достижения целей в соответствии с затратами на их достижение.

Решение тем эффективнее, чем больше степень достижения целей и меньше затраты на их реализацию.

Задачи, как и управленческие решения, должны соответствовать определенным требованиям. В связи с этим формируемая система задач должна находиться в соответствии с нормативно-законодательной базой принятия управленческих решений. Действия управленческих решений и его результаты не должны выходить за рамки правового поля. Кроме этого, задачи должны обеспечивать реализуемость управленческих решений, отнесение к определенным временным периодам, адресный характер, а также обеспечивать возможность прогноза и контроля результативности управленческих решений, принимаемых на их основе.

В процессе принятия управленческого решения следует выделять три основных этапа.

*Этап подготовки управленческого решения* (или постановки задач) представляет собой процесс выявления и анализа проблемной ситуации. На данном этапе анализируется исходная информация о состоянии объекта исследования и внешней среды, его место и роль среди смежных объектов и объектов более высокого порядка; осуществляются выявление, структуризация и ранжирование проблем, пути и ресурсы для их решения. В результате на этом этапе осуществляется сбор и анализ необходимой информации, выявление или выработка полного перечня альтернатив достижения цели, выбор допустимых альтернатив и лучшей альтернативы, т.е. обеспечивается экономическое обоснование выбранного решения.

*Этап принятия управленческого решения* как процесс направлен на рассмотрение допустимых альтернатив и экономического обоснования лучшей альтернативы, учет дополнительных факторов,

не учтенных на предыдущем этапе, и принятие наилучшего варианта решения. Принятое решение проходит согласование с органами управления и исполнителями, затем окончательное оформление и утверждение решения, которое материализуется в виде проекта, плана, приказа или другого распорядительного документа и вступает в юридическую силу после его принятия.

*На этапе реализации решения*, в совокупности с организацией выполнения решения, определения сроков, этапов и исполнителей принятого решения, важным является определение работ по выполнению решения. Осуществляется оперативный контроль над реализацией решения, внесение (если необходимо) корректив, а следовательно, пересчет показателей и пересмотр выводов, установление обратной связи по принятым решениям, анализ результатов реализации решения. Как конечный итог следует рассматривать полное достижение целей решения в установленные сроки и в рамках отпущенных ресурсов.

Принятие управленческих решений, направленных на реализацию положений Концепции, основывается на выборе и оптимальном сочетании различных видов воспроизводства, характеризующихся следующими отличиями:

- результатом осуществления *капитального ремонта* является устранение физического износа объектов;
- результатом осуществления *модернизации* становится устранение функционального (морального) износа объектов;
- результатом осуществления *реконструкции* является одновременное устранение как физического, так и функционального износа объектов;
- результатом осуществления *реновации* является достижение максимально возможного качественного уровня среды жизнедеятельности. Реновацию следует понимать как синоним термина *обновление*, т.е. сочетания сноса устаревшей застройки с последующим новым строительством.

Эти виды воспроизводства образуют некоторую иерархию: от капитального ремонта (нижний уровень) до реновации (верхний уровень). Следует подчеркнуть, что осуществление более высокого уровня воспроизводства целесообразно только в тех случаях, когда предшествующие уровни реализованы в полном объеме (разумеется, при соблюдении базового условия, что эти уровни являются экономически более оправданными, чем последующие). С позиций

конечного социального эффекта нормальной логике воспроизводства противоречит преимущественная ориентация на новое строительство при сохранении или даже увеличении объемов ветхого и аварийного жилья, а также жилья, нуждающегося в капитальном ремонте. Еще раз подчеркнем, что программы капитального ремонта в полном объеме и в плановые сроки в г. Москве никогда не выполнялись.

Следует отметить еще одно важное обстоятельство. Каждый из представленных видов воспроизводства корреспондируется с определенной численностью потребителей эффекта от их реализации. Так, например, мероприятиями по капитальному ремонту должно быть охвачено максимальное количество населения (с учетом фактически имеющихся объемов данного вида воспроизводства). Все остальные виды воспроизводства осуществляются в «усеченном» варианте, т.е. число потребителей эффекта по мере нарастания уровня воспроизводства сокращается (за исключением тех вариантов, когда реновационные мероприятия предполагают осуществление нового строительства).

Принятие управленческих решений органами исполнительной власти, регулирующими деятельность строительной отрасли города, всегда направлено на соответствующие объекты строительной деятельности, которые представляют собой последовательно нарастающие уровни интеграции единичных элементов. В качестве таких элементов (единичный объект) принимаются отдельно стоящие здания. Следующий уровень декомпозиции — сгруппированный объект недвижимости (единый комплекс), т.е. сблокированные единичные объекты. Обязательным уровнем декомпозиции является кадастровый квартал, представляющий собой основную градопланировочную единицу. Под территорией сложившейся застройки понимается комбинация нескольких градопланировочных единиц, относящихся примерно к одному периоду застройки. По отношению к этой комбинации наиболее эффективным вариантом воспроизводства является обновление — снос с последующим новым строительством (естественно, при соблюдении всех норм по сохранности культурно-исторического наследия). Завершающим уровнем иерархии объектов является город в целом, так как последовательное осуществление видов воспроизводства по всем уровням объектной иерархии закономерно приводит к качественному улучшению городской среды в целом.

Одной из важнейших целей при принятии управленческого решения является ожидание социально-экономического эффекта (качественного и/или количественного). Данный критерий считается результирующим целевым критерием. По результатам реализации управленческого решения, выраженным в полученном эффекте, судят об эффективности управленческой деятельности.

В данном критерии можно выделить несколько последовательно возрастающих уровней. Содержательная характеристика этих уровней заключается в следующем:

- *качественный эффект* соответствует улучшению состояния отдельных объектов и /или жилищного фонда в целом при отсутствии обязательного условия окупаемости понесенных затрат. Следует подчеркнуть, что изолированное осуществление некоторых видов воспроизводства (прежде всего капитального ремонта и некоторых видов модернизации) в 100 % случаев приводит именно к такой ситуации: состояние и потребительские качества объектов улучшаются, но в экономическом аспекте это равнозначно некупаяемым затратам из городского бюджета;

- *окупаемость затрат* соответствует такому экономическому результату, когда понесенные всеми участниками инвестиционного процесса издержки компенсируются получаемыми доходами;

- *прирост доходов бюджета*. В данном случае имеется в виду получение такого эффекта, который означает стабильное поступление в бюджет города (в долгосрочном периоде) доходов не менее некоторого гарантированного уровня. Это предполагает разработку соответствующей системы гарантий, основное содержание которых будут представлять мероприятия нормативно-правового характера. Существенная доля данного эффекта, по мнению разработчиков, должна быть получена в процессе управления объектами недвижимости, что можно считать «индуцированным эффектом» деятельности строительной отрасли г. Москвы;

- *прирост капитализированной стоимости прав города*. Следует указать на то, что одинаково важными выступают и величина прироста, и гарантии его долгосрочного действия. Показатель капитализированной стоимости прав города является производным от улучшения качественных характеристик как объектов недвижимости (в результате проведения соответствующих производственных мероприятий), так и земельных участков (в результате повышения общего уровня качества городской среды). Это приводит к



повышению уровня рыночной стоимости и получаемых от указанных объектов доходов.

Принятие прироста капитализированной стоимости прав города в качестве высшего уровня реализации целевого критерия не противоречит тому, что высшей целью градостроительной политики является достижение социального по своей природе эффекта. Социальный эффект может и даже должен получать экономическое выражение, что обеспечивает его количественную оценку.

Практика всех экономически развитых стран свидетельствует о том, что именно данный показатель считается адекватным экономическим выражением социальных результатов градостроительной политики. Имеет место прямая корреляция между уровнем качества городской среды и уровнем рыночной стоимости расположенных в этой среде объектов недвижимости. Это в равной степени относится ко всем объектам недвижимости, находящимся как в частной собственности, так и в собственности города. Отмеченная корреляция отражает объективную логику экономической составляющей градостроительной политики и ее результатов.

Конкретным экономическим механизмом, практическая реализация которого может привести к системному (синергетическому) эффекту реализации Концепции, является *портфельирование* (формирование портфелей) недвижимости. Формирование портфелей основано на той очевидной предпосылке, что объекты недвижимости различного назначения обладают неодинаковой потенциальной и реальной доходностью (уровнем рентабельности по отношению к произведенным инвестициям). Различие уровней рентабельности обусловлено содержанием конкретных воспроизводственных мероприятий. Целевым назначением формирования портфеля и критерием эффективности такого формирования является показатель средневзвешенной рентабельности портфеля. Он должен достигать максимально возможных значений по каждому портфелю. Портфельный подход имеет большой потенциал эффективности как один из вариантов формирования инвестиционных контрактов, обеспечивающих непротиворечивое сочетание интересов города и коммерческого инвестора.

При управлении реализацией Концепции в обязательном порядке требуется учет действующих объективных ограничений. Эти ограничения следует понимать двояко:

- в общем виде они обеспечивают направленность развития и целевую ориентацию Концепции. Другими словами, совокупность

ограничений позволяет определить наиболее рациональную траекторию перехода объекта управления из существующего в желаемое состояние;

- в прямом значении ограничения понимаются как ресурсные ограничения (материального, трудового и финансового характера). Они соответственно определяют предельно достижимый уровень желаемого состояния объекта управления. Как уже отмечалось, эти ограничения будут иметь неодинаковое содержание и величину по конкретным временным периодам.

Важным этапом детализации положений Концепции устойчивого развития экономики строительной отрасли г. Москвы является покомпонентный анализ содержания управления. При этом прежде всего определяется состав компонент, которые в совокупности формируют общую структуру Концепции с позиций субъекта управления. Этот состав определен следующим образом — *нормативно-правовая компонента, градостроительная компонента, экономическая компонента, финансовая компонента, организационно-управленческая компонента*. Компоненты должны анализироваться именно в такой однозначной последовательности, так как она соответствует объективной логике управленческого процесса.

*Нормативно-правовая компонента* является первичной, так как деятельность любого субъекта управления осуществляется в границах определенной правовой системы и подчиняется ее требованиям. Эти требования конкретизируются в кодифицированных (закрепленных в соответствующих правовых актах) нормах, соблюдение которых является первым условием эффективного управления. На уровне конкретных управленческих полномочий и процедур выполняется дальнейшая конкретизация правовых актов и формируются организационно-распорядительные нормы (нормативные документы). Так, например, закон от 20.12.2006 г. № 65 «О Правительстве Москвы» (с изменениями на 1.06.2011 г., оформленными Законом города Москвы от 1.06.2011 г. № 23) является правовым актом, определяющим порядок деятельности и полномочия правительства Москвы как высшего органа исполнительной власти данного субъекта Федерации.

Нормативное регулирование деятельности органов исполнительной власти, входящих в качестве структурных подразделений в правительство Москвы, обеспечивается введением в действие соответствующих положений об этих структурных подразделениях (например, действует «Положение о Департаменте градостроитель-

ной политики г. Москвы»). Для системы управления совокупность нормативных актов представляет собой формат осуществления управленческой деятельности, однозначно устанавливающий распределение прав, обязанностей, компетенции и ответственности как структурного подразделения в целом, так и по элементам его внутренней структуры (вплоть до должностных инструкций сотрудников, относящихся к различным должностным рангам). В заключение следует отметить, что отдельные положения правовых и нормативных документов могут регламентировать функционирование остальных компонент, т.е. градостроительного, экономического, финансового аспектов управленческой деятельности.

*Градостроительная компонента* реализуется при обязательном соблюдении правовых и нормативных требований и является главенствующей по отношению к последующим компонентам. Это означает, что решения, принимаемые субъектом управления в процессе реализации Концепции, должны быть направлены на достижение целей градостроительной политики, корреспондироваться с задачами, содержащимися в государственных программах г. Москвы. С другой стороны, экономические и финансовые решения не являются изолированными, они обеспечивают соответствующие мероприятия градостроительной политики.

*Экономическая компонента* имеет своим целевым назначением осуществление комплексного экономического анализа мероприятий градостроительной политики. Этот анализ осуществляется по следующим укрупненным этапам:

*первый этап* — анализ прогнозной эффективности предлагаемых к реализации мероприятий градостроительной политики;

*второй этап* — оценка эффективности реализации мероприятий;

*третий этап* — оценка фактической эффективности реализованных мероприятий.

*Финансовая компонента* с учетом степени значимости фактора бюджетобеспеченности играет ключевую роль. Законченным результатом ее функционирования является финансовая схема каждого из тех проектов, посредством выполнения которых реализуются мероприятия градостроительной политики. Такая финансовая схема должна отражать пропорции бюджетного и внебюджетного финансирования (как в целом, так и в объектном разрезе), состав и порядок исполнения взаимных обязательств (прежде всего заемных) и другие условия.

*Организационно-управленческая компонента* имеет своим главным назначением интеграцию функционирования трех предшествующих компонент. Только посредством такой интеграции может быть обеспечена конечная эффективность реализации Концепции. Другими словами, все прочие компоненты обладают результативностью, но только организационно-управленческая компонента обеспечивает эффективность. Уточним, что в данном конкретном случае имеется в виду эффективность управления. Она проявляется в следующих конкретных характеристиках:

- полное соответствие действующему нормативно-правовому регламенту. В данном случае эффективность понимается как отсутствие оснований к оспариванию и отмене принятых управленческих решений в связи с их несоответствием упомянутому регламенту. Соответственно, ликвидируются административный и правовой риски;

- полное соответствие принятых управленческих решений утвержденным мероприятиям градостроительной политики. Это следует расценивать как одно из главных условий полноты и качества реализации градостроительной политики в целом, что соответствует максимальному уровню ее качественного эффекта;

- достижение максимально возможного соответствия между фактическими и прогнозными показателями экономической эффективности реализованных мероприятий в составе градостроительной политики;

- формирование наиболее рациональных финансовых схем реализации конкретных проектов, исходя из критериев максимизации внебюджетной составляющей и минимизации общей финансовой нагрузки.

В своей совокупности представленные компоненты можно расценивать как алгоритмы действий субъекта управления.

Структурно каждая компонента состоит из функционального, проблемного и проектного модулей, взаимосвязь которых отражает последовательность управленческого процесса.

*Функциональный модуль* раскрывает содержательную характеристику каждой компоненты в ее разнородных структурных элементах. Другими словами, он определяет «наполнение» компоненты, необходимое и достаточное для реализации ее назначения и для соответствия целям рационального управления («что должно иметься в наличии»).

*Проблемный модуль* представляет собой определение тех основных условий и требований, которые должны быть реализованы для целей эффективного управления. Другими словами, проблема отражает основную целевую направленность функционирования компоненты, а наличие такой направленности рассматривается как основное условие достижения конечной эффективности («для чего предназначена компонента»).

*Проектный модуль* отражает различные сценарии существующего положения (полное соответствие условиям эффективного управления, неполное соответствие, отсутствие необходимых условий) и вытекающие из этого варианты действий системы управления («что нужно сделать для полноценной реализации назначения компоненты»).

Далее приводится краткая содержательная характеристика каждой компоненты.

1. *Нормативно-правовая компонента* включает следующие направления нормативно-правового регулирования (определяют состав функционального модуля): условия инвестирования, пользования, управления, обеспечения прав субъектов. Это означает, что должны иметься нормативно-правовые регламенты, с необходимой и достаточной полнотой определяющие состав и содержание отношений по перечисленным существенным условиям реализации Концепции. Общие принципы инвестирования определяются положениями Федерального закона РФ от 25.02.1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений».

Вместе с тем в процессе реализации проекта присоединенных территорий могут быть установлены какие-либо уточняющие условия, наличие которых приведет к необходимости дополнения и/или корректировки указанных положений. Условия пользования определяют правоотношения, относящиеся к сфере использования законченных строительством объектов недвижимости. Условия управления с очень большой вероятностью будут определяться специальными нормативными актами, так как проект освоения присоединенных территорий может привести к необходимости создания специальных управленческих структур, деятельность которых должна будет осуществляться в дополнительно разработанных управленческих регламентах. В отношении условий обеспечения прав субъектов можно отметить, что наличие соответствующих

нормативно-правовых документов призвано урегулировать такие вопросы, как:

- использование принадлежащих на праве частной собственности земельных участков, находящихся в составе присоединенных территорий и предназначенных для размещения строящихся объектов;
- удовлетворение законных требований частных собственников в случае изъятия принадлежащих им объектов недвижимости.

В качестве примера, подтверждающего роль и значение таких мероприятий, можно указать на серьезные правовые проблемы, возникшие в аналогичной ситуации со строительством олимпийских объектов в г. Сочи.

В проблемном блоке обозначена целевая направленность анализируемой компоненты — действующая нормативно-правовая база должна быть необходимой и достаточной для регулирования всех видов правоотношений, возникающих в процессе реализации мероприятий градостроительной политики.

Проектный модуль отражает возможные ситуации принятия управленческих решений. Субъект управления может участвовать в подготовке проектов регламентирующих документов или корректировке действующих.

Наличие полноценной нормативно-правовой компоненты рассматривается в качестве главного требования обеспечения неизменяемости (долгосрочной стабильности) условий реализации мероприятий по освоению присоединенных территорий для всех участников и, следовательно, создания условий гарантированного получения конечного эффекта.

2. *Градостроительная компонента* не требует подробных комментариев, так как соответствующие характеристики проанализированы в предшествующих разделах работы.

3. *Экономическая компонента* ориентирована на получение адекватной оценки результирующей эффективности. В данном случае требуется учитывать все основные факторы, воздействующие на главный экономический показатель, каким является *стоимость*. Для этого в функциональный модуль включены 4 взаимосвязанных блока:

- *маркетинговый анализ* имеет целью определение прогнозного уровня коммерческой эффективности по соответствующим проектам и объектам. Для реализации должны выбираться те из них, по которым такая оценка является максимальной;

- *определение стоимостных показателей*, связанных с реализацией мероприятий градостроительной политики. Главным будут являться показатели объемов работ (как общих, так и с необходимой дифференциацией), а также величина затрат, связанных с выполнением мероприятий (по всему циклу строительства);

- *формирование портфелей недвижимости*, которое было проанализировано ранее;

- *сравнительный анализ эффективности*. Сравнение должно осуществляться по нескольким направлениям — по экономическим показателям различных предприятий, выполняющих однородные виды работ; по уровню эффективности бюджетных и коммерческих инвестиций; по различным видам воспроизводственных мероприятий; по экономическим показателям предшествующих периодов и т.д. С позиций обеспечения эффективного управления следует считать одной из постоянных задач регулярное сравнение уровней эффективности (прежде всего рентабельности осуществленных инвестиций) соответственно по бюджетным и коммерческим инвестициям. При том, что они имеют разную целевую направленность, в любом случае уровень эффективности отражает качество использования всего производственного потенциала. Другими словами, конечные показатели эффективности зависят от того, насколько эффективно использованы материальные, трудовые и финансовые ресурсы в процессе производства. Условия производства фактически никак не зависят от того, из каких источников финансируется строительство, т.е. их можно считать постоянными. Таким образом, обеспечивается главное условие сравнимости.

4. *Финансовая компонента* по своему содержанию делится на бюджетную и внебюджетную составляющие, которые в совокупности определяют содержание функционального модуля. Другими словами, это означает, что субъект управления как одно из обязательных требований конечной эффективности должен обеспечить наличие этих двух составляющих в системе финансирования мероприятий градостроительной политики.

Проблемы по каждой из составляющих в известной степени совпадают: как для получателей бюджетных средств, так и для внебюджетных источников требуется определение объемов финансирования. Необходимо обратить внимание на такую проблему, имеющую повышенную значимость, как отбор инвесторов на основе интегрального показателя экономической надежности. Сам по-

казатель формируется как совокупность характеристик соответствия потенциального инвестора «барьерным» условиям (уровень процента по привлекаемым финансовым ресурсам, порядок возмещения заемных обязательств — их совокупность определяет приемлемые для коммерческого инвестора условия участия в проекте), устойчивая деловая репутация, положительная кредитная история и др.

Результатом решения задач, включенных в проблемный модуль, является схема финансирования. Она тоже может быть иерархической, охватывающей как всю совокупность мероприятий градостроительной политики (т.е. все утвержденные государственные программы и те, которые могут быть утверждены дополнительно в прогнозном периоде), так и отдельные проекты и объекты.

5. *Организационно-управленческая компонента* в своем функциональном модуле содержит 4 составляющих, каждую из которых можно считать локальным целевым критерием. Первым из них можно считать обеспечение ресурсной сбалансированности (более подробная характеристика этой задачи представлена далее). Также должна быть обеспечена результативность (что можно считать аналогом объемных показателей) и эффективность (положительный результат в стоимостном измерении). В качестве обязательной и постоянно выполняемой задачи должен осуществляться мониторинг (контроль по ходу реализации конкретных мероприятий с оперативным сравнительным анализом показателей). Совокупность этих составляющих формирует необходимые и достаточные условия эффективного управления, обеспечение которых следует считать главной проблемой, решаемой субъектом управления. Проектный модуль по своей сущности аналогичен представленному в нормативно-правовой компоненте.

В процессе разработки прогнозных документов более низкого (подчиненного) уровня по отношению к Концепции каждая компонента детализируется до конкретных задач и мероприятий, что обеспечивает их эффективную практическую реализацию.

С позиций влияния фактора присоединенных территорий и общего изменения подходов к формированию и реализации градостроительной политики на потребности и экономические показатели деятельности строительной отрасли г. Москвы отметим, что основную проблему управления можно обозначить как достижение сбалансированности между потребностями в объектах ка-



питательного строительства (определены совокупностью действующих государственных программ) и ресурсными возможностями строительной отрасли. Совершенно очевидно, что проект присоединенных территорий в сочетании с реализацией целей и задач Генерального плана г. Москвы приводит к существенному росту указанных потребностей. Они детализируются по видам объектов капитального строительства: первоначально — на жилые и нежилые; далее жилые здания подразделяются в соответствии с проектными сериями. Ситуация осложняется тем, что по жилым зданиям, предназначенным для застройки присоединенных территорий, типология не определена. Соответственно, не могут быть определены даже приблизительные натуральные показатели потребности. По мере уточнения указанных характеристик осуществляется предварительный расчет потребности в строительных материалах и изделиях по основной номенклатуре (железобетон, кирпич, пиломатериалы, стеновые панели и т.д.). После получения расчетов потребности в строительных материалах необходимо оценить состояние производственных мощностей московских предприятий по производству строительных материалов, изделий и конструкций (ПСМиК), как находящихся в собственности города, так и частных. Информация о производственной мощности и уровне загруженности предприятий позволит оценить способность строительной отрасли города обеспечить нужды в строительных материалах за счет собственных сил и даст необходимую базу для принятия соответствующих управленческих решений.

Также существует необходимость расчета прогнозных показателей потребности в трудовых ресурсах. Такая информация даст возможность принимать управленческие решения о привлечении миграционных работников к реализации градостроительных мероприятий. В любом случае такое решение должно быть обосновано. Необходимо оценить строительные кадры Москвы как с точки зрения количества, так и с точки зрения уровня и специализации подготовки. На основании соответствующих данных можно сделать вывод о наличии в городе собственных строительных кадров, способных обеспечить реализацию запланированных мероприятий.

Сравнение имеющегося и потребного количества материальных и трудовых ресурсов для обеспечения эффективных управленческих решений возможно с помощью балансовых моделей, обеспечивающих нахождение точки соответствия между потребностями и реальными возможностями строительной отрасли города.

### 3.3. Подходы к определению эффективности реализации Концепции устойчивого развития экономики строительной отрасли мегаполиса

В качестве основы для дальнейшего анализа принимается обобщенная модель эффективности деятельности строительной отрасли г. Москвы, представленная на рис. 3.6.

Сущность подхода к определению эффективности заключается в том, что все компоненты общей эффективности в конечном счете должны получать экономическое выражение (количественные показатели в денежной форме). Таким образом, в предложенной модели эффективности последовательно агрегируются факторы и показатели эффективности на более высоком уровне.

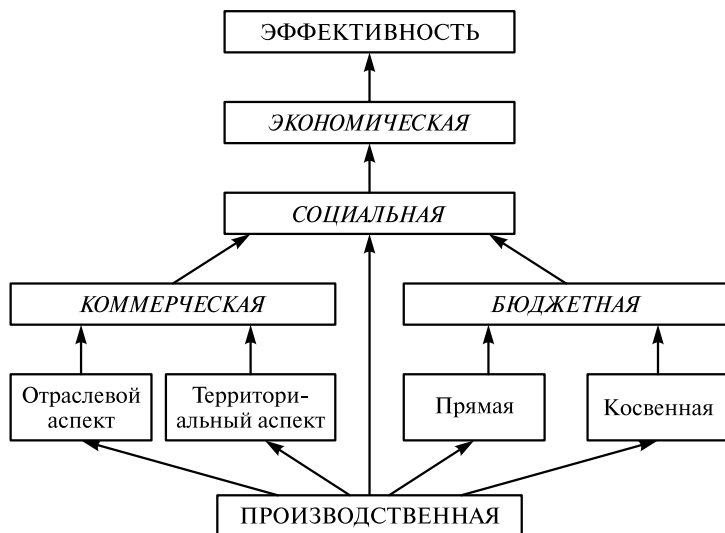


Рис. 3.6. Обобщенная модель эффективности деятельности строительной отрасли г. Москвы

Сами виды эффективности определяются факторами своего формирования.

Под *производственной* эффективностью понимается набор показателей, отражающих те факторы деятельности, которые являются для предприятия внутренними. Принципиальное значение имеют следующие обстоятельства:

а) в производственную эффективность включаются и те показатели, которые прямого экономического измерения не имеют (например, уровень износа основных производственных фондов). Однако с позиций рационального управления на основе этого показателя должен определяться прогнозный объем мероприятий по снижению этого уровня (замена, ликвидация, ремонт и т.п.). Эти мероприятия должны оцениваться с точки зрения величины предстоящих затрат. Таким образом качественные показатели трансформируются в количественные (экономические);

б) полученный показатель предстоящих расходов, соотнесенный с конкретным временным периодом, будет воздействовать на величину экономической эффективности. Одной из обязательных управленческих задач должен являться мониторинг динамики всех значимых факторов производственной эффективности и их последующая экономическая оценка.

*Бюджетная и коммерческая эффективность* характеризует показатели соответствующих участников общей строительной деятельности. Бюджетную эффективность нельзя трактовать однозначно. В прямом значении она представляет собой величину дохода на вложенные инвестиции. С другой стороны, необходимо считать ее показателями стабильность освоения выделяемых бюджетных средств и уровень отклонений от первоначальных бюджетных планов. Наконец, еще одним аспектом является сравнение уровня дохода соответственно по бюджетным и коммерческим инвестициям.

*Социальная эффективность* характеризует результаты этой деятельности с точки зрения конечных пользователей — населения города. Критерием ее оценки считается повышение качества городской среды. Факторы, формирующие этот критерий, многочисленны и различны по своей содержательной характеристике. Это значительно затрудняет количественную оценку социальной эффективности. Как следствие в действующих государственных программах этот критерий детализируется в наборе качественных показателей — повышение уровня жилищной обеспеченности, улучшение экологической обстановки, обеспечение правопорядка и безопасности и т.п. Однако необходимо обеспечить, во-первых, точное соответствие качественных параметров мероприятиям градостроительной политики, а во-вторых, их количественное выражение в экономических показателях.

К основным качественным параметрам следует отнести:

- параметры, которые отражают базовые условия жизнедеятельности, т.е. пространственные характеристики. К ним относятся три основных показателя — плотность населения, плотность застройки и изменение баланса территорий различного назначения;
- удельный вес дорожной сети в общей территории города и связанный с этим показатель транспортной доступности;
- обеспеченность объектами социальной инфраструктуры (в % от нормативной, но с учетом того, что сами нормативы должны соответствовать современным требованиям и изменяться в лучшую сторону);
- оздоровление экологической обстановки в той части, которая обеспечивается за счет реализации мероприятий градостроительной политики (вывод предприятий, санация промышленных территорий);
- обеспечение полной сохранности (как в количественном, так и в качественном отношении) особо ценных территорий и объектов (особо ценные природные территории, памятники культурно-исторического значения и, что особенно важно с точки зрения сохранения пространственной среды города в целом, общественных пространств, исторических панорам).

Результирующие воздействия изменения всех этих характеристик в ходе реализации мероприятий градостроительной политики будут проявляться двояким образом:

*во-первых*, в повышении уровня цен на объекты недвижимости (включая земельные участки) по сравнению с тем уровнем, который имел место до осуществления таких мероприятий. Отрицать, что такое повышение обязательно будет иметь место, невозможно, так как это означало бы, что осуществлены такие улучшения городской среды, которые никак не сказываются на самих земельных участках и объектах недвижимости. Одной из основных моделей экономической теории и практики является соотношение *цена/качество*, при этом, естественно, любая цена является логическим следствием существующего качества. Если качество изменяется, то цена не может остаться неизменной. Все мероприятия градостроительной политики, как это однозначно зафиксировано в государственных программах, направлены на повышение качества городской среды. Это не может не иметь в качестве одного из объективных следствий повышение уровня цен (на недвижимость). Оно принципиально отличается от повышения цен в ситуации ажиотажного спроса, как

это было в 2003—2008 гг., и имеет под собой объективные основания;

*во-вторых*, что наиболее существенно с позиций высшего (социального) оценочного критерия, существенно снизится разброс рыночных цен объектов недвижимости, расположенных в разных пространственных фрагментах территорий Москвы. В результате осуществления мероприятий градостроительной политики качество городской среды выровняется (в том смысле, что наиболее неблагоприятные в этом отношении пространственные фрагменты будут ускоренно доводиться до удовлетворительного качественного уровня), что и приведет к выравниванию «ценового рельефа» по территории города, т.е. к выравниванию среднего уровня цен на 1 м<sup>2</sup> жилой недвижимости в различных районах.

Результирующее воздействие мероприятий градостроительной политики проявится в том, что темп роста цен примет замедленный (по сравнению с существующим в настоящее время) и предсказуемый характер.

Еще раз отметим, что «ценовой рельеф» формируется как под воздействием общеэкономических факторов (инфляция и платежеспособный спрос), так и под воздействием тех факторов, которые относятся к местоположению объектов жилой недвижимости. В число характеристик местоположения, которые реально воздействуют на цены жилищной недвижимости, входят:

1) транспортная доступность — время, необходимое для перемещения от конкретного местоположения объекта жилой недвижимости до внешних границ центра города с использованием основной транспортной схемы. Для условий Москвы это означает время, необходимое для того, чтобы на метро достигнуть Садового кольца.

Само включение транспортной доступности в качестве главного фактора определяет приоритетность соответствующих мероприятий градостроительной политики, а именно строительства метро, которое составляет основу транспортной системы Москвы. Именно метрополитен обеспечивает главный вклад в улучшение транспортной доступности. В частности, определено, что к концу 2020 г. 93 % москвичей будут жить в шаговой доступности от станции метрополитена [33];

2) обеспеченность объектами социальной инфраструктуры различных видов: особое значение имеют такие объекты «базовой» социальной инфраструктуры, как школы, детские дошкольные уч-

реждения, больницы, поликлиники, подстанции скорой помощи, а также учитывается наличие учреждений культуры и спорта и т.д.;

### 3) экологический фактор.

Перечисленные факторы имеют различную степень влияния. По очевидным причинам самым значимым является фактор транспортной доступности, промежуточную позицию занимает показатель стоимости объектов недвижимости, наименьшее значение в реальных социально-экономических условиях имеет экологический фактор. Из этого следует, что уровни цен на жилье по территории города в настоящее время не могут быть одинаковыми из-за различий в транспортной доступности.

Можно сделать вывод, что полного совпадения уровня цен по всем фрагментам территории города (например, по различным районам) никогда не произойдет, но диапазон цен уменьшится. Другими словами, «ценовой рельеф» станет более пологим за счет подтягивания уровня цен на жилье в отдаленных от центра районах к уровню цен в центральных (самых дорогих) районах. Фактически выравнивание «ценового рельефа» представляет собой однонаправленное движение, а именно подтягивание минимальных цен к максимальным. При этом принимается, что максимальные цены остаются примерно одинаковыми. По общепринятой точке зрения ценовой максимум, характерный для объектов жилой недвижимости, расположенных в центре Москвы, уже достигнут и находится на пределе платежеспособного спроса. Абсолютные значения ценового максимума увеличиваются в основном под воздействием инфляции, т.е. в сопоставимом масштабе цен этот максимум остается практически неизменным. В то же время для остальных районов города, пусть и в различной степени, характерна единая тенденция повышения показателей транспортной доступности, обеспеченности объектами социальной инфраструктуры и другими составляющими, формирующими комфортную среду обитания. Это означает, что для всех этих районов будет иметь место поступательное повышение существующего уровня цен.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Резюмирующие положения, отражающие позицию авторов по наиболее существенным моментам Концепции сбалансированного развития экономики строительной отрасли мегаполиса, сводятся к следующему.

1. Разработка Концепции представляет собой логическое следствие той масштабной трансформации принципов и методов градостроительной политики, которая осуществляется руководством мегаполиса. Целевая направленность новых подходов состоит в четко выраженной социальной ориентации всех проектируемых и осуществляемых мероприятий, обеспечении качественного преобразования среды жизнедеятельности, приоритетном значении инфраструктурной компоненты. Все эти обстоятельства должны привести к значительным изменениям в экономических показателях деятельности строительной отрасли мегаполиса и г. Москвы.

2. В соответствии с рангом Концепции в ней должны быть отражены принципиальные моменты, которые в прогнозном периоде будут оказывать наиболее существенное воздействие на деятельность строительной отрасли мегаполиса, в том числе Москвы, и, как закономерное следствие, на экономические показатели этой деятельности. При разработке Концепции пристальное внимание должно уделяться комплексному анализу фактора неопределенности, который интегрирует в себе множество конкретных характеристик. Эта неопределенность проявляет себя, как минимум, на трех уровнях — как отсутствие однозначной тенденции макроэкономической динамики, как отсутствие определенных показателей по внекатегорийным проектам, например присоединение новых территорий к Москве, и как отсутствие однозначной определенности по компонентам ресурсной базы строительной отрасли мегаполиса с учетом перспективных потребностей ее деятельности.

Одной из наиболее важных задач, применительно к Москве, является определение объективных ограничений, которые с наибольшей вероятностью будут иметь место при строительной деятельности на старой территории Москвы и на присоединенных территориях. Как отмечается в монографии, к наиболее существенным ограничениям относятся:

- практически полное исчерпание пространственного ресурса в границах старой территории Москвы. Освоение промышленных

зон, которые представляют собой фактически единственный территориальный ресурс для нового строительства, связано с решением большого комплекса сложных проблем юридического, организационного и экономического характера;

- изменение целей градостроительной политики, выраженное в том, что основными направлениями становятся объекты транспортной и социальной инфраструктуры, вызывает изменение пропорций в объемах различных видов строительства;

- реализация целевого критерия, т.е. достижение качественно-го улучшения всей среды жизнедеятельности, обуславливает необходимость рационального сочетания всех видов воспроизводства с ускоренной ликвидацией аварийного и ветхого жилья, а также с наращиванием объемов капитального ремонта. Если такое рациональное сочетание не будет обеспечено, социальная эффективность градостроительной политики окажется существенно сниженной;

- при определении реальной динамики экономических показателей строительной отрасли г. Москвы необходимо учитывать как прямой, так и косвенный эффект. В качестве показателя прямого эффекта, как правило, принимается величина поступлений в доходную часть бюджета г. Москвы. С учетом результирующих критериев можно считать более важным другой показатель — величину поступлений в доходную часть бюджета г. Москвы от операций с недвижимостью, аренды и оказания услуг. Все эти виды деятельности становятся возможными и экономически эффективными только вследствие результатов, достигнутых предприятиями строительной отрасли г. Москвы.

3. Практическое осуществление задач новой градостроительной политики и достижение ее конечных целей связано с наличием масштабных и сложных проблем. Наиболее существенными из них следует считать две:

*во-первых*, должны быть соответствующим образом переориентированы те системы управления, которые обеспечивают формирование и реализацию управляющих воздействий на систему жизнедеятельности мегаполиса. Как известно, в течение уже более года осуществляется «настройка» системы исполнительной власти г. Москвы в соответствии с теми измененными приоритетами социально-экономической и, соответственно, градостроительной политики, которые заявлены руководством города, изменились объекты управления: например, на смену целевым программам пришли государственные. Их эффективная реализация, естествен-



но, требует определенной трансформации ранее действовавшей системы управления. Как уже отмечалось, с очень большой степенью вероятности можно ожидать появления специализированной управляющей структуры, ответственной за проект освоения присоединенных территорий. Возможны различные варианты трансформации. Это, в свою очередь, предполагает наличие соответствующего концептуального обоснования;

*во-вторых*, значительно изменились ранее существовавшие условия осуществления строительной деятельности: практически исчерпанным является территориальный ресурс, достаточно острые формы приобретает кадровая проблема, появились новые «внекатегорийные» проекты, реализация которых невозможна при прежних технических, технологических, организационных, экономических и управленческих подходах.

Дополнительное «проблемное поле» могут составить неблагоприятные макроэкономические тенденции, связанные как с глобальной экономической обстановкой, так и с высокой степенью напряженности государственного бюджета.

4. Очень большое влияние на деятельность строительной отрасли г. Москвы и ее экономические показатели окажет реализация такого «внекатегорийного» проекта, как освоение присоединенных территорий (так называемая Новая Москва). Влияние этого проекта скажется абсолютно на всех аспектах деятельности строительной отрасли г. Москвы — начиная с существенных изменений в содержании проектной документации (переход на новую типологию объектов недвижимости, изменения в применяемых материалах и технологиях) и заканчивая функционированием системы управления.

5. В ходе разработки Концепции сбалансированного развития экономики строительной отрасли мегаполиса были всесторонне проанализированы два наиболее существенных фактора, воздействие которых оказывает влияние на экономические показатели деятельности строительной отрасли г. Москвы — бюджетобеспеченность и проект присоединенных территорий. При этом в максимальной возможной степени учитывались, сравнивались между собой и приводились к наиболее обоснованному выводу позиции различных экспертов. В качестве одного из основных методических средств применялся сценарный подход, охватывающий наиболее вероятные варианты развития событий. В итоге были предложены уточняющие подходы к оценке бюджетобеспеченности, отража-

ющие динамизм формируемых бюджетов и объективную необходимость их периодической корректировки. Кроме того, был сформирован подход к оценке объемов предстоящих бюджетных обязательств на весь период реализации проекта освоения присоединенных территорий.

6. В качестве концептуальных направлений и механизмов повышения эффективности использования экономического потенциала строительной отрасли мегаполиса предложены:

- формирование специальных конкретизированных программ, отражающих состояние и целенаправленные изменения основных составляющих ресурсной компоненты строительной отрасли мегаполиса (основные фонды, кадры, мощности ПСМиК);

- обоснованные варианты использования ресурсного потенциала (прежде всего, предполагаемого к использованию на присоединенных территориях);

- портфельный подход, который может рассматриваться в качестве эффективного экономического механизма формирования инвестиционных контрактов, метод активизации коммерческих инвесторов;

- алгоритмы формирования управленческих решений, общей целью которых является обеспечение баланса между имеющейся ресурсной базой строительной отрасли мегаполиса (включая все виды деятельности — проектные, строительно-монтажные работы, производство строительных материалов и конструкций) и теми потребностями в ресурсах, которые будут необходимы при реализации «внекатегорийных» проектов, таких как присоединение территорий и выполнение строительных программ на «старой» территории Москвы.

7. В Концепции подробно проработана управленческая компонента, так как эффективное управление является абсолютно обязательным условием успешной реализации задач, поставленных перед органами управления градостроительной политикой мегаполиса. В целях повышения эффективности управления дано детализированное представление всех существенных компонент управленческой деятельности и обоснована направленность их развития.

Разработанная Концепция представляет собой документ, положения которого являются основой для последующей конкретизации по мере устранения факторов неопределенности.

## Библиографический список

### Основной

1. *Велихов Л.А.* Основы городского хозяйства. М. : Наука, 1996. 480 с.
2. Генеральный план города Москвы (утвержден Законом г. Москвы от 05.05.2010 г. № 17 (ред. от 26.10.2011 г.) «О Генеральном плане города Москвы»).
3. *Глебов Б.* Большая Москва — варианты развития // Строительная газета. 2011. № 42.
4. Государственная программа города Москвы на среднесрочный период (2012—2016 гг.) «Градостроительная политика» (утв. Постановлением Правительства г. Москвы от 04.07.2013 г. № 434-ПП).
5. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ.
6. Доклад международной комиссии по окружающей среде и развитию «Наше общее будущее». Режим доступа: <http://устойчивоеразвитие.рф/files/monographs/OurCommonFuture-introduction.pdf>
7. *Закондырин А.Е.* Особенности развития местного самоуправления в городских агломерациях // Муниципальная служба. 2010. № 4.
8. *Захаренко Е.Н., Комарова Л.Н., Нечаева И.В.* Новый словарь иностранных слов: свыше 25000 слов и словосочетаний. М. : ООО ИФ «Азбуковник», 2008. 784 с.
9. Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 08.12.2011 г.).
10. *Карганов С.А.* Об ошибочности использования в народнохозяйственном планировании экономико-математической модели В. Леонтьева и межотраслевых балансов «Затраты — Выпуск». Режим доступа: <http://www.aup.ru/articles/economics/12.htm>.
11. *Милютин Н.А.* Соцгород. Проблема строительства социалистических городов. Основные вопросы рациональной планировки и строительства населенных мест СССР. М.-Л. : Гос. изд-во, 1930. 83 с.
12. Московский статистический ежегодник, 2011. Режим доступа: [http://moscow.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_ts/moscow/ru/publications/official\\_publications/electronic\\_versions/](http://moscow.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/moscow/ru/publications/official_publications/electronic_versions/).

13. *Новосельцева А.С.* Тенденции развития мегаполисов во второй половине XX — начале XXI века // Вестник ВолГУ. Серия 9: Исследования молодых ученых. 2010. № 8. Ч. 2. С. 80—83.

14. *Пелих А.С., Терехов Л.Л.* Экономико-математические методы и модели в управлении производством. Ростов-на-Дону : Феникс, 2005. 248 с.

15. *Перцик Е.Н.* География городов (геоурбанистика). М. : Высшая школа, 1991. 319 с.

16. *Петров А.А., Поспелов И.Г., Шананин А.А.* Опыт математического моделирования экономики. М. : Энергоатомиздат, 1996. 544 с.

17. Постановление Правительства Москвы от 03.10.2011 г. № 460-ПП «Об утверждении Государственной программы города Москвы на среднесрочный период (2012—2016 гг.) «Градостроительная политика».

18. Проект «Стратегии социально-экономического развития города Москвы на период до 2025 года».

19. Российский статистический ежегодник, 2012. Режим доступа: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1135087342078](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1135087342078).

20. *Селиванов Т.А., Гельперин Т.А.* Планирование городского хозяйства. М. : Экономика, 1970. 230 с.

21. *Смирнов Е.Н.* Введение в курс мировой экономики (экономическая география зарубежных стран). М. : КноРус, 2008. 416 с.

22. *Таскаева Н.Н., Силантьева Т.Н.* Сравнительный анализ интеграционных структур управления и критерии обоснования их оптимальности // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия «Техника и технологии». 2012. № 2. Ч. 3. С. 164—171.

23. Управление проектами устойчивого строительства : учебная программа / Национальная академия градостроительства и развития. Режим доступа: <http://www.nagid.ru/seminary/ekologicheskoe-stroitelstvo/ustoichivoe-stroitelstvo.html>.

24. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 21.11.2011 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

25. *Холл П.* Городское и региональное планирование. М. : Стройиздат, 1993. 247 с.

26. *Якобсон Л.И.* Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов. М : Наука, 1995. 275 с.

27. Faridah Shafii, Zainab Arman Ali, Mohamed Zahry Othman. Achieving Sustainable Construction In The Developing Countries Of Southeast Asia / Proceedings of the 6th Asia-Pacific Structural Engineering and Construction Conference (APSEC 2006), 5–6 September 2006, Kuala Lumpur, Malaysia.

28. Sylvain Richer de Forges. Demystifying the concept of sustainable construction. <http://www.eco-business.com/opinion/demystifying-the-concept-of-sustainable-construction/>.

29. [http://budget.mos.ru/income\\_sector](http://budget.mos.ru/income_sector) — официальный сайт «Открытый бюджет города Москвы».

30. <http://moscow.gks.ru>.

31. <http://mosurbanforum.ru/about/about/>. — сайт Московского урбанистического форума.

32. <http://www.gks.ru>.

33. [www.mperspektiva.ru](http://www.mperspektiva.ru). — официальный сайт газеты «Московская перспектива».

### *Дополнительный*

*Верстина Н.Г., Таскаева Н.Н.* Особенности практических подходов к стратегическому планированию развития городских территорий // Экономика и предпринимательство. 2013. № 8. С. 244—249.

*Верстина Н.Г., Таскаева Н.Н., Акимова Е.М.* Планирование ресурсного обеспечения инвестиций в объекты городской недвижимости // Экономика и предпринимательство. 2013. № 12(2). С. 285—290.

*Кисель Т.Н.* Проблемы совершенствования организации управления строительной отраслью города Москвы на современном этапе // Экономика и предпринимательство. 2013. № 12(2). С. 590—594.

*Кулаков Ю.Н., Силантьева Т.Н.* Методологические аспекты анализа социальной эффективности градостроительной политики // Экономика и предпринимательство. 2013. № 8. С. 444—448.

*Таскаева Н.Н., Силантьева Т.Н.* Методические рекомендации по оценке эффективности варианта интеграции // Научное обозрение. 2013. № 4. С. 308—317.

*Таскаева Н.Н., Силантьева Т.Н.* Методические рекомендации по оценке эффективности варианта интеграции // Научное обозрение. 2013. № 4. С. 308—315.

*Минимальные системные требования определяются соответствующими требованиями программ Adobe Reader версии не ниже 11-й либо Adobe Digital Editions версии не ниже 4.5 для платформ Windows, Mac OS, Android и iOS; экран 10"*

*Научное электронное издание*

## ИННОВАЦИОННЫЙ ПОДХОД К ОРГАНИЗАЦИИ И УПРАВЛЕНИЮ СТРОИТЕЛЬНОЙ ОТРАСЛЮ МЕГАПОЛИСА

В трех частях

Часть 1

Концепция сбалансированного развития  
экономики строительной отрасли мегаполиса

Редактор, корректор *Т. Н. Донина*

Компьютерная правка *Т. Н. Дониной*

Верстка, компьютерная графика и дизайн обложки *О. Г. Горюновой*

Подписано к использованию 24.09.2017

Формат 12,5×19,5 см

Гарнитура NewtonС

Федеральное государственное бюджетное образовательное  
учреждение высшего образования  
«Национальный исследовательский Московский  
государственный строительный университет» (НИУ МГСУ)  
129337, Москва, Ярославское ш., 26  
Издательство МИСИ — МГСУ

Тел. (495) 287-49-14 (вн. 13-71), (499) 188-29-75, (499)

183-97-95 Сайт: <http://mgsu.ru>

Эл. почта: [ric@mgsu.ru](mailto:ric@mgsu.ru), [rio@mgsu.ru](mailto:rio@mgsu.ru)

Электронная версия данной книги подготовлена  
Агентством электронных изданий «Интермедиагор»

Сайт: <http://www.intermediator.ru>

Телефон: (495) 587-74-81

Эл. почта: [info@intermediator.ru](mailto:info@intermediator.ru)