

На правах рукописи

КОРОЛЕНКО АННА РУСТЭМОВНА

**МЕХАНИЗМЫ РЕОРГАНИЗАЦИИ ИНДУСТРИАЛЬНЫХ ЗОН
КРУПНЕЙШИХ РОССИЙСКИХ ГОРОДОВ**

Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством
(региональная экономика)

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Москва – 2013

Работа выполнена в отделе экономического развития регионов Института региональных экономических исследований (ИРЭИ)

Научный руководитель:

Ростанец Виктор Григорьевич

доктор экономических наук, профессор

Официальные оппоненты:

Ильина Ирина Николаевна

доктор экономических наук, профессор,
Директор центра региональных исследований
НИУ «Высшая школа экономики»

Моторина Марина Анатольевна

кандидат экономических наук, доцент
кафедры управления проектами и программами,
инженерно-экономического факультета ФГБОУ
ВПО «Российский экономический университет
им. Г.В. Плеханова»

Ведущая организация

Федеральное государственное бюджетное
учреждение науки

Институт экономики Российской академии наук

Защита состоится «29» марта 2013г. в 12 часов на заседании диссертационного совета Д 520.030.01 при Институте региональных экономических исследований (ИРЭИ) по адресу: 119002, г. Москва, пер. Сивцев Вражек, д. 29/16, 3-й этаж, зал заседаний.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института региональных экономических исследований.

Автореферат разослан « » 2013г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор экономических наук,
профессор

И.А. Рождественская

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Общемировой тенденцией для крупнейших городов является увеличение доли сектора услуг и вынос за городскую черту большинства промышленных предприятий. Реорганизация индустриальных зон является важным условием развития крупнейших старопромышленных городов мира. В настоящее время ведется активная дискуссия о путях трансформации индустриальных зон в условиях общей реструктуризации экономики и городской среды крупнейших городов. Очевидно, что назрела необходимость массовой реорганизации, интенсификации использования и перепрофилирования индустриальных зон российских городов с учетом зарубежного и отечественного опыта.

Приоритетными в развитии городской среды российских городов становятся общественные пространства, торгово-деловые зоны, транспортная и социальная инфраструктуры, а также особо охраняемые природные территории. С ростом городов, увеличением темпов жилищного строительства и строительства объектов административно-деловой сферы, с переходом от индустриального к наукоемкому, инновационному и высокотехнологичному производству, в настоящее время возникает необходимость в сокращении площади индустриальных зон.

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена необходимостью поиска эффективных механизмов реорганизации производственных территорий в российских городах. Более 10% площади крупнейших российских городов заняты объектами промышленного назначения, в то время как в зарубежных странах доля индустриальных зон в общей площади крупнейших городов значительно меньше и составляет 3-5%. Современная ситуация, при которой значительные территории в российских городах все еще заняты объектами промышленности порождает ряд проблем социального и экономического характера, таких как: высокий уровень загрязнений среды и, как следствие, заболеваемости населения, перегрузка транспортной инфраструктуры и незначительный доход бюджетной системы от использования потенциала городских земель.

Анализ механизмов регулирования реорганизации индустриальных зон крупнейших российских городов (Москвы, Санкт-Петербурга, Нижнего Новгорода, Екатеринбурга и Перми) позволил сделать вывод о слабом регулировании этих процессов, включая отсутствие единых информационных баз данных, системы документов и организационных структур для регулирования данного процесса.

Диссертационное исследование направлено на решение важной народнохозяйственной проблемы развития механизмов реорганизации индустриальных зон российских городов, что и определяет его актуальность, характер и основные направления.

Степень научной разработанности проблемы. В своем исследовании автор опирается на работы отечественных ученых-регионалистов, посвященных территориальному планированию регионов и региональным экономическим стратегиям, в т.ч.: Владимирова В.В., Гранберга А.Г., Гутнова А.Э., Ильина И.А., Лаппо Г.М., Любовного В.Я., Лексина В.Н., Некрасова Н.Н., Перцика Е.Н., Родомана Б.Б., Штульберга Б.М., Швецова А.Н. и др.

В области управления процессами реорганизации городскими территориями значителен вклад авторов: Максимова С.Н., Новикова Б.Д., Тарасевича Е.И., а также Вечера Н.Ф., Мазура И.М., Ольдерроге Н.Г., Ольховского А.А., Шапиро В.Д. Проблема реорганизации городских территорий, в том числе, индустриальных зон Москвы исследована в работах Бурака П.И., Беккера В.Я., Варламова А.А., Волкова С.Н., Воловича Н.В., Ильиной И.Н., Кирилловой А.Н., Мазановой М.Б., Ромма А.П., Ростанца В.Г., Рукиной И.М., Сагайдака А.Э. Наиболее весомый вклад в разработку проблематики вопросов землепользования внесли Лойко П.Ф., Прорвич В.А., Сай С.И., Севостьянов А.В. и др.

Зарубежные исследования по проблематике реорганизации индустриальных зон представлены работами: Блевинса Дж. Д. (США), Бартон М.Р. (Великобритания), Тотцер Т. (Австрия), Люм Сао (Сингапур), Коха С., Юн Дж. (Южная Корея).

Вместе с тем, многие проблемы создания эффективной системы механизмов реорганизации городских индустриальных зон в Российской Федерации остаются слабо исследованными, что определило актуальность темы диссертационной работы.

Объектом исследования являются индустриальные зоны крупнейших городов Российской Федерации, в т.ч. Москвы, Санкт-Петербурга, Нижнего Новгорода, Екатеринбурга и Перми.

Предметом исследования выступают механизмы реорганизации городских индустриальных зон крупнейших городов Российской Федерации.

Теоретической и методологической основой работы являются законодательные акты, методические и нормативно-правовые документы по территориальному планированию и социально-экономическому развитию, научные труды отечественных и зарубежных ученых по широкому кругу вопросов реорганизации территорий, результаты социологических опросов.

В ходе исследования применялись методы системного анализа, классификации и группировок, приемы сравнения и аналогии, а также метод экспертных оценок.

Цель диссертационного исследования состоит в совершенствовании экономических и организационных механизмов реорганизации индустриальных зон в крупнейших городах страны.

Поставленная цель потребовала решения следующих задач:

– исследовать и уточнить понятийный аппарат и методические подходы к разработке механизмов реорганизации городских индустриальных зон (ГИЗ);

- провести сравнительный анализ зарубежного и отечественного опыта реорганизации индустриальных зон крупнейших городов для выявления лучших практик с точки зрения адаптации к российским условиям;
- проанализировать и дать оценку нормативно-методической базы, регламентирующей в настоящее время процессы реорганизации городских индустриальных зон в зарубежных странах и Российской Федерации;
- определить факторы, условия, этапы и приоритетные направления реорганизации индустриальных зон крупнейших городов Российской Федерации;
- предложить метод расчета интегрального показателя (на базе балльной оценки градостроительного, экономического, инновационного, инженерно-технического, экологического, социального и производственно-технологического потенциала территории) для определения приоритетности реорганизации городских индустриальных зон;
- сформировать рекомендации по совершенствованию экономических механизмов реорганизации городских индустриальных зон;
- выработать предложения по совершенствованию организационных механизмов реорганизации городских индустриальных зон.

Соответствие диссертации Паспорту научной специальности.

Диссертационная работа выполнена в рамках научной специальности ВАК Минобрнауки 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика): п.3.16. Региональная социально-экономическая политика; анализ особенностей и оценка эффективности региональной экономической политики в Российской Федерации, федеральных округах, субъектах Федерации и муниципальных образованиях; п.3.20. Особые экономико-правовые режимы регионального и местного развития. Экономические зоны, промышленные округа и иные территориальные «точки» промышленного и инновационного развития.

Информационную базу исследования составили материалы Федеральной службы государственной статистики, Министерства экономического развития Российской Федерации, Федеральные законы, Постановления Правительства, Указы, стратегические документы, данные научно-исследовательских институтов, единовременных социологических опросов, информационно-аналитические пояснительные записки к региональным проектным градостроительным документам, материалы периодической печати, монографических исследований, научных конференций по изучаемой проблеме и Интернет-ресурсов, а также результаты исследований и расчетов автора.

Научная новизна исследования заключается в разработке комплекса методических и практических рекомендаций по совершенствованию организационно-экономических и правовых механизмов реорганизации городских индустриальных зон в крупнейших городах Российской Федерации, в т.ч. системы документов, обеспечивающих и регламентирующих этот процесс.

Приращение научного знания, полученное в диссертационном исследовании, представлено следующими основными элементами:

- обоснована необходимость уточнения существующей терминологической базы, касающейся городских территорий, занятых объектами промышленности и сопутствующей инфраструктурой на основе введения понятия «индустриальная зона»;

- выделены и структурированы приоритетные направления и определена рекомендуемая этапность реорганизации индустриальных зон крупнейших городов Российской Федерации, а также предложен ряд новых согласовательных и экспертных процедур;

- разработана система комплексной оценки потенциала городских индустриальных зон, содержащая набор критериев, характеризующих потенциал и направления развития зон для расчета интегрального показателя приоритетности реорганизации городских индустриальных зон;

- обоснована необходимость совершенствования существующих информационных баз данных с целью облегчения поиска и сбора исходных данных для расчета интегрального показателя приоритетности реорганизации городских индустриальных зон;

- сформирован комплекс рекомендаций по совершенствованию существующих экономических и организационных механизмов реорганизации городских индустриальных зон.

Основные научные результаты, полученные лично автором и выносимые на защиту, состоят в следующем:

- 1) на основе обобщения результатов теоретических исследований и опыта процессов реорганизации индустриальных зон проведено уточнение существующей терминологической базы, и предложено понятие «городской индустриальной зоны» (ГИЗ), позволяющее проводить сравнительный анализ структуры территорий городов Российской Федерации;

- 2) на основе ретроспективного сравнительного анализа фактических изменений в структуре и составе индустриальных зон в крупнейших российских городах обоснованы перспективные направления реорганизации индустриальных зон крупнейших городов Российской Федерации, в число которых входит жилищное строительство, строительство общественных объектов, организация инновационных кластеров и восстановление природного комплекса;

- 3) определена этапность процесса реорганизации индустриальных зон крупнейших городов Российской Федерации, включающая: формирование системы проектов нормативных и программных документов, регламентирующих процессы реорганизации ГИЗ (мастер-планы, целевые программы, проекты реорганизации), разработку концепции проекта, вынесение концепции проекта на общественные слушания, согласование концепции проекта, интегральную оценку приоритетности реорганизации, разработку документации по градостроительному проектированию, разработку программы реализации и реализация проекта;

4) разработана система показателей оценки целесообразности реорганизации конкретных ГИЗ, включающая их экономические, социальные и экологические характеристики, формирующие в совокупности критериальную основу для принятия решений о приоритетности их реорганизации органами исполнительной власти различных уровней (федерального, регионального, муниципального), предложены алгоритмы расчетов интегрального показателя приоритетности реорганизации городских индустриальных зон;

5) предложен комплекс экономических механизмов реорганизации ГИЗ, включающий финансовые, имущественные и тарифные льготы, а также такие новые для регионов Российской Федерации экономические механизмы как установление налога «финансового приращения» и введение разовых целевых премий и бонусов;

б) предложена и обоснована иерархия организационных структур, осуществляющих процессы реорганизации городских индустриальных зон (городские комиссии, экспертные группы, управляющие компании), определены их функции и схема взаимодействия.

Теоретическая и практическая значимость выполненного исследования заключается в концептуальном обобщении теоретического и практического опыта реорганизации городских индустриальных зон и разработке конкретных предложений и рекомендаций по совершенствованию механизма ее реализации. Результаты исследования могут быть использованы для определения приоритетности и очередности реорганизации индустриальных зон в городах Российской Федерации.

Апробация результатов исследований. Разработанные в научном исследовании методы принятия решений о приоритетности реорганизации ГИЗ нашли свое применение в работах ГУП «НИ и ПИ Генплана Москвы»: «Проведение обследований и разработка концепции комплексного развития промышленных зон и производственных территорий, расположенных в Юго-Восточном административном округе города Москвы, с выработкой решения по оптимальному размещению необходимых для округа рабочих мест, с учетом разработанной для этой территории градостроительной документации и действующих городских и отраслевых Программ» (Государственный контракт №8/3-369 «Г»-12 от 29.10.2012г. (46-12/522)) и «Проведение обследований и разработка концепции комплексного развития промышленных зон и производственных территорий, расположенных в Юго-Западном административном округе города Москвы, с выработкой решения по оптимальному размещению необходимых для округа рабочих мест, с учетом разработанной для этой территории градостроительной документации и действующих городских и отраслевых Программ» (Государственный контракт №8/3-370 «Г»-12 от 30.10.2012г. (46-12/521)).

Апробация результатов исследований проведена в рамках обсуждений и докладов на научно-практических конференциях: «Эффективная реализация

инновационного потенциала: опыт Москвы и регионов» (Москва, 2009), «Методология и методика региональных исследований: из прошлого в будущее» (г. Смоленск, 2010 г.), XI Международная научная конференция молодых ученых (г. Москва, 2010 г.), XII Международная научная конференция молодых ученых (Москва, 2011 г.), «Современные проблемы пространственного развития» (г. Москва, 2011 г.).

Публикации. По теме диссертационного исследования опубликовано семь научных работ, общим объемом 3,0 п.л. В рецензируемых изданиях, рекомендуемых ВАК, опубликовано три работы общим объемом 1,3 п. л.

Структура и объем работы. Работа состоит из введения, трех глав, заключения, библиографии и приложений. Общий объем диссертации составляет 134 страницы машинописного текста. Работа содержит 9 рисунков, 13 таблиц, 5 приложений. Библиографический список включает 147 наименований использованных источников. Содержание диссертационной работы следующее:

Введение

Глава 1. Теоретические основы реорганизации индустриальных зон как одного из важных направлений совершенствования территориальной организации производительных сил

1.1. Уточнение понятийно-терминологического аппарата исследования процесса реорганизации городских индустриальных зон

1.2. Сравнительный анализ отечественной и зарубежной нормативно-правовой базы, регламентирующей процессы реорганизации городских индустриальных зон

1.3. Экономическая сущность механизмов реорганизации городских индустриальных зон

Глава 2. Анализ практики и проблемы реорганизации городских индустриальных зон крупнейших российских городов

2.1. Ретроспективный анализ отечественного опыта реорганизации городских индустриальных зон на примере города Москвы

2.2. Факторы и условия реорганизации индустриальных зон крупнейших городов Российской Федерации

2.3. Практические итоги реализации программ и проектов реорганизации индустриальных зон в крупнейших городах Российской Федерации

Глава 3. Совершенствование экономических и организационных механизмов реорганизации городских индустриальных зон в Российской Федерации

3.1. Направления совершенствования системы документов территориального планирования, регламентирующих процессы реорганизации городских индустриальных зон

3.2. Критерии комплексной оценки приоритетности реорганизации городских индустриальных зон и примеры расчета интегрального показателя приоритетности реорганизации городских индустриальных зон

3.3. Рекомендации по совершенствованию экономических механизмов реорганизации городских индустриальных зон в Российской Федерации

3.4. Предложения по составу и функциям организационных структур, осуществляющих процессы реорганизации городских индустриальных зон

Заключение

Список литературы

Приложения

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ И РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

1. Уточнение существующей терминологической базы, касающейся городских территорий, занятых объектами промышленности и сопутствующей инфраструктурой.

В отечественной практике терминологическая база, касающаяся городских территорий, занятых объектами промышленности и сопутствующей инфраструктурой до конца не сформирована, не обладает принципом единства и нуждается в дополнительных разработках и исследовании. В научной литературе и градостроительном законодательстве выделяются следующие термины: промышленная площадка, промышленная зона, производственная зона и производственная территория.

Наиболее конкретным понятием является «промышленная площадка», под которым подразумевается место размещения объектов производственного назначения, наиболее широким – «производственная территория», как совокупность производственных зон и участков производственной застройки какого-либо региона. Под «производственной зоной» понимается совокупность земельных участков, занятых объектами производственного, научного, социального и инфраструктурного назначения, в некоторых случаях – жилищного, жилищно-коммунального и природного. «Промышленная зона» является более узким, специализированным понятием, чем производственная зона. В состав промышленной зоны включаются земельные участки, на которых расположены объекты научного и промышленного назначения.

Концептуальное обобщение отечественных и зарубежных работ свидетельствует о целесообразности введения в теорию и практику реорганизации городских территорий термина: «городская индустриальная зона», который более точно и комплексно отражает особенности указанной территории как объекта реорганизации и подразумевает совокупность земельных участков, занятых исключительно объектами производственного, научного и инфраструктурного назначения.

Таким образом, под городской индустриальной зоной следует, на наш взгляд, понимать городскую территорию, прилегающую к крупным транспортным

узлам и предназначенную для размещения промышленных предприятий и объектов сопутствующей инфраструктуры, в том числе складских и логистических комплексов. В ГИЗ входят промышленные зоны, промышленные узлы и центры, но не включаются территории, занятые объектами жилищно-коммунальной инфраструктуры. Понятие «городской индустриальной зоны» шире понятия «промышленной зоны», так как оно включает не только промышленную территорию, но и сопутствующие ей объекты инфраструктуры.

Под реорганизацией ГИЗ следует понимать процесс изменения функционального назначения территорий, занятых производственными объектами для наилучшего и наиболее эффективного использования городской земли. Реорганизация ГИЗ является пространственным выражением постиндустриальной трансформации в городах и сопровождается изменением функционального назначения участков территории.

Инструменты реорганизации ГИЗ наиболее проработаны в американской и европейской моделях. В американской модели к ним можно отнести: создание программ реорганизации и учреждение агентств по «редевелопменту» (реорганизации). США первыми разработали полноценный, работающий механизм реорганизации.

Инструменты европейской модели включают организацию «зон согласованных действий» (ZAC - zone d'aménagement concerté, зон частно-государственного партнерства). В целом, европейская модель ориентирована на развитие сферы услуг, для нее характерно явление «культурной регенерации». Европейская практика, реализуемая в последние десятилетия – это кардинальное преобразование ГИЗ: вынесение предприятий за городскую черту (с последующей реорганизацией территории), полная ликвидация или модернизация производства.

Инструменты южно-азиатской модели предусматривают создание в каждой стране единой государственной организации, занимающейся вопросами реорганизации территорий, а также практику выделения субзон с коммерческим центром и разработку для них мастер-планов реорганизации на пять лет. Южноазиатская школа самая молодая из перечисленных и развивается ускоренными темпами, что обусловлено необходимостью реорганизации существующих ГИЗ в городах Кореи, Китая и др. в связи с острой и все возрастающей потребностью в жилье. При реорганизации ГИЗ выносятся на окраины городов, либо за их пределы и освободившаяся территория занимается объектами жилого назначения.

Проведенный анализ применения разработанных подходов на практике, позволяет сделать вывод о высокой эффективности реорганизации

индустриальных зон в Европе и США, средней – в странах Южной и Юго-Восточной Азии.

Несмотря на неоднозначный в прошлом опыт функционирования американской и европейской школ (моделей) реорганизации – уничтожение исторического облика городов, чрезмерно затянутая по времени реорганизация, в целом, их эффективность можно оценивать как высокую. В результате реорганизации в Европе и США увеличилась численность населения в рассматриваемых городах, изменилась структура занятости в направлении увеличения доли сферы услуг, что отвечает требованиям трансформирующейся экономики. Территории ГИЗ уменьшились, при этом были решены социальные транспортные и экологические проблемы. В отличие от американской и европейской моделей, формирование южноазиатской модели еще до конца не завершено и апробировано лишь в наиболее крупных городах-миллионерах.

Представляется наиболее целесообразным для Российской Федерации использование зарубежного опыта культурной регенерации, организации «зон согласованных действий», что особенно актуально для крупных российских агломераций (по примеру европейской модели), а также - создания программ реорганизации территорий (опыт США) и разработки для ГИЗ мастер-планов на среднесрочную перспективу (опыт Сингапура).

Все зарубежные модели реорганизации ГИЗ формируются на основе системы управления территориальным планированием. Из анализа зарубежных моделей управления территориальным планированием следует, что выделяются два основных направления: планирование на общегосударственном уровне – в Европе и на уровне каждого отдельных регионов – в США.

В европейской модели выделяются немецкий, французский и английский типы управления территориальным планированием. В английском – на муниципальный уровень передано больше полномочий, касающихся территориального развития и градостроительства, в немецкой и французской – меньше. В основе английского типа управления территориальным планированием находятся Закон о местном самоуправлении и Стратегии поддержки населения графств, французского – Закон о территориальном планировании и Схема территориального соответствия регионов.

В основе немецкого типа управления территориальным планированием лежит Закон о территориальном планировании ФРГ, а также Закон о территориальном планировании земель. Американская модель управления градостроительством, в отличие от европейской, характеризуется отсутствием общегосударственной системы территориального планирования. Вопросы

планирования развития территории решаются в составе программ и проектов самого различного уровня.

Наиболее близок российскому опыту управления территориальным планированием немецкий тип, в котором контроль за процессом реорганизации территории происходит, в основном, на федеральном и региональном уровнях.

Таким образом, на основе обобщения теоретического опыта исследований процессов реорганизации индустриальных зон в диссертационной работе проведено уточнение существующей терминологической базы, и предложено понятие «городской индустриальной зоны» (ГИЗ), определено понятие реорганизации городских индустриальных зон, проанализированы зарубежные модели реорганизации и определены их основные инструменты.

2. Ретроспективный сравнительный анализ практики реорганизации индустриальных зон крупнейших российских городов.

В СССР процесс реорганизации производственных территорий не был масштабным, необходимость реорганизации индустриальных территорий возникла с переходом к постиндустриальному развитию. Этот процесс стал развиваться в нашей стране в 1990-е годы. В Российской Федерации вопросами реорганизации городских территорий занимаются ГУП «НИ и ПИ Генплана Москвы», Институт региональных экономических исследований, СОПС, градостроительные и архитектурные институты крупнейших городов страны.

К нормативным инструментам российской модели реорганизации ГИЗ относятся нормативные и правовые документы федерального и регионального уровня; целевые программы развития городов; генеральные планы развития городов, проекты реорганизации отдельных зон. Однако сложившаяся система до конца не сформирована. На федеральном и региональном уровне документы, регламентирующие процесс реорганизации территории фактически отсутствуют. В российской системе нормативных правовых актов не хватает регулирующих документов на федеральном уровне, на уровне федеральных округов, а также – субъектов Российской Федерации.

Однако, несмотря на незавершенность процесса формирования системы документов территориального планирования и социально-экономического развития в части регламентирования реорганизации территорий, реорганизация производственных территорий на практике проводится во многих крупнейших городах Российской Федерации.

В диссертационном исследовании рассматривается практический опыт реорганизации ГИЗ крупнейших городов-центров старопромышленных регионов:

Москвы, Санкт-Петербурга, Екатеринбурга, Нижнего Новгорода и Перми. По результатам исследования можно провести условно две типологии по выделенным городам с точки зрения реорганизации: по срокам проведения реорганизации и доле ГИЗ в общем балансе земель, рис 1. В рассматриваемых городах срок проведения реорганизации ГИЗ занимает более 3 лет. Оптимальным сроком проведения реорганизации ГИЗ следует считать 2-3 года.

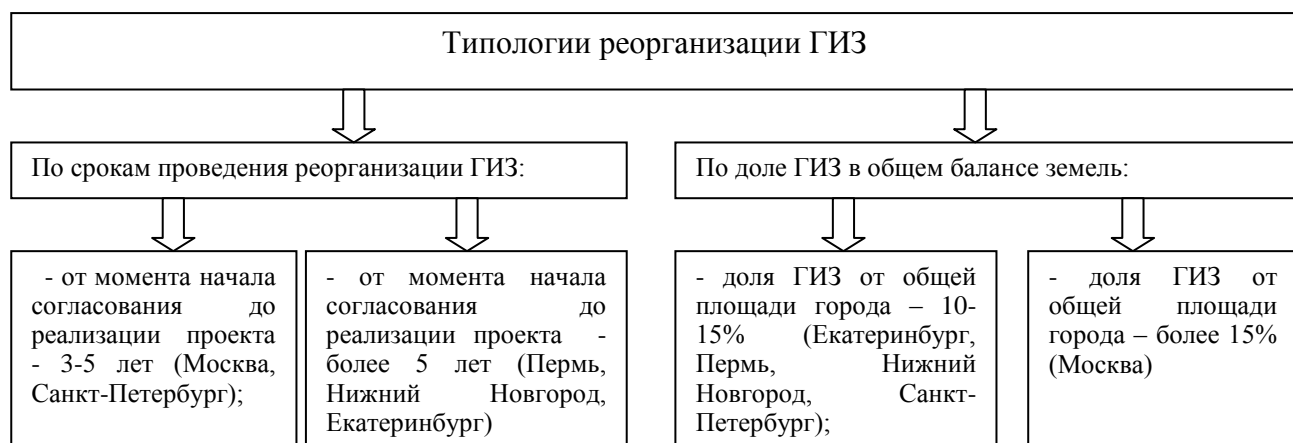


Рис. 1. Типологии реорганизации ГИЗ Москвы, Санкт-Петербурга, Нижнего Новгорода, Екатеринбурга и Перми

Доля площадей, занимаемых промышленными зонами в городах Российской Федерации, в настоящее время является слишком высокой и составляет выше 10%, что становится очевидным при сравнении с зарубежными городами, таблица 1.

Таблица 1

Доля промышленных зон в структуре земельного фонда крупнейших российских и зарубежных городов (по состоянию на 2010г.)

Ранг	Города зарубежных стран	Доля ГИЗ в общей площади города, %	Российские города	Доля ГИЗ в общей площади города, %
1	Сеул	6	Москва*	20
2	Париж	5	Екатеринбург	14
3	Нью-Йорк	4	Санкт-Петербург	13
4	Бостон	3	Нижний Новгород	12
5	Сингапур	2-3	Пермь	11

* в границах «старой» Москвы

Составлено автором по данным генеральных планов городов

Оптимальной долей промышленных зон в городских площадях можно считать 5-10%. В перечисленных городах процесс реорганизации земельных

участков, занятых объектами науки, промышленности и сопутствующей инфраструктуры, охватывающий значительные площади, начался менее 15 лет назад (за исключением Москвы, в которой реорганизация производственных территорий проводится уже более 20 лет). В результате реализации генеральных планов указанных городов к планируемым срокам (через 15-20 лет) доля ГИЗ в структуре городского земельного фонда сократится и составит: в Москве – 17% (в границах «старой Москвы»), в Санкт-Петербурге – 12%, в Екатеринбурге – 12%, в Нижнем Новгороде – 8%, Перми – 8%.

Как упоминалось ранее, понятие «производственная территория» шире понятия ГИЗ, так как производственные территории зачастую включают жилищно-коммунальные территории. Однако рассмотрение в работе динамики производственных территорий г. Москвы позволит составить общее представление о том, как меняют свое назначение территории занятые объектами промышленного назначения в крупнейшем городе Российской Федерации. По данным ГУП «НИ и ПИ Генплана Москвы» в 2000г. производственные территории занимали 20,9 тыс. га, в 2012г. – 18,8 тыс. га.

В 2000г. доля производственных площадей в общей площади города составляла 19% общей территории города, в 2012г. – 17% общей территории города без территории «Новой Москвы», а в 2025г. – 14% общей территории города без территории «Новой Москвы», таблица 2.

Таблица 2

Динамика сокращения площади производственных территорий в Москве

	2000	2005	2007	2012	2025
Площадь, га	20 526	19 800	19 400	18 800	15 000
Доля, %	19	18	18	17	14

Составлено автором по данным «Концепции развития научного и промышленного потенциала Москвы» и государственной программы города Москвы «Стимулирование экономической активности на 2012—2016 гг.»

Анализ реорганизации производственных территорий в г. Москве, охватывающий период с 1990 по 2005 гг., показал, что общая площадь реорганизованных земельных участков составила 0,5 тыс. га (12,4% от площади земельных участков по рассматриваемым отраслям промышленности). Указанная площадь реорганизованных производственных территорий составляет менее 0,5% всей площади территории Москвы. Значительнее всего были реорганизованы земельные участки, занятые объектами машиностроения и металлообработки (39%), лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности (16%), промышленности строительных материалов (16%), таблица 3.

Таблица 3

Направления реорганизации производственных территорий на основе изменения их функционального назначения в 1990-2005 гг. в Москве, %

Исходная специализация реорганизованных участков	Направления реорганизации				
	в том числе:				
	Объекты жилого назначения	Объекты складского назначения	Объекты обществен. назначения (комм.)	Объекты обществен. назначения (соц.)	Итого
машиностроение и металлообработка	7	11	15	6	39
деревообрабатывающая промышленность	5	7	3	1	16
промышленность строительных материалов	11	4	1	0	16
легкая промышленность	9	2	3	1	15
полиграфическая промышленность	1	5	1	1	8
пищевая промышленность	2	2	-	0	4
химическая и нефтехимическая промышленность	-	2	-	-	2
Итого	35	33	23	10	100

Составлено автором по данным ГУП «НИ и ПИ Генплана Москвы»

Самым популярным направлением реорганизации производственных территорий являлось строительство на месте реорганизованных территорий объектов жилого назначения (35% всех реорганизованных земель) и объектов складского назначения (32%). В других рассматриваемых городах в период с 1990 по 2012 гг. общая площадь реорганизуемых территорий не превышала 2,0 тыс. га для каждого города и характеризовалась также преимущественно застройкой освободивших территорий объектами жилого и складского назначения.

В целях сохранения научно-промышленного потенциала для преимущественного размещения на производственных территориях предприятий науки, промышленности и их инфраструктуры в Москве был принят Закон города Москвы от 26.05.04 г. № 35 «Об особенностях использования земельных участков в целях сохранения научно-промышленного потенциала города Москвы». В соответствии с этим Законом были выделены и закреплены территории 7,8 тыс. га на период до 2025г. Планируется, что к 2025г. по сравнению с 2012г. площадь производственных территорий сократится на 3,9 тыс. га. То есть, высвободится 3% территории города, которые будут реорганизованы под объекты жилого, общественного (социального и коммерческого назначения), а также объекты городской рекреации. Процесс реорганизации производственных территорий

наиболее активно осуществляется с 1993г., в первую очередь в ЦАО города Москвы, где только за период 1999-2003 гг. освобождено свыше 200 га. В соответствии с актуализированным Генеральным планом тенденция сокращения производственных территорий в ЦАО продолжится, таблица 4.

Таблица 4

Динамика реформирования производственных территорий в Москве по административным округам

Административные округа	Сокращение с 2001 по 2025 гг. %	2001г. тыс. га	2007г. тыс. га	2025г.				
				сохраняющие произв. назнач. тыс. га	Реорганизованные под другие функции тыс. га	из них под функции		
						жил. тыс. га	прир. тыс. га	общ. тыс. га
ЦАО	85,7	0,7	0,4	0,1	0,3	0,1	0,0	0,2
СВАО	23,8	2,1	2,1	1,6	0,5	0,2	0,2	0,1
ВАО	31,8	2,2	2,1	1,5	0,6	0,2	0,3	0,1
ЮВАО	39,0	4,1	4,1	2,5	1,6	0,7	0,3	0,6
ЮАО	28,5	2,8	2,6	2,0	0,7	0,1	0,3	0,2
ЮЗАО	-	1,2	1,2	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0
ЗАО	26,9	2,6	2,4	1,9	0,5	0,3	0,2	0,0
СЗАО	0	1,0	1,2	1,0	0,3	0,1	0,1	0,1
САО	42,8	2,8	2,2	1,4	0,8	0,2	0,3	0,3
ЗелАО	30	1,0	1,0	0,7	0,2	0,0	0,2	0,0
Итого	32,2	20,5	19,4	13,9	5,5	1,8	2,0	1,7

Источник: Программа стимулирования экономической деятельности, данные Департамента земельных ресурсов города Москвы, Концепция развития научного и промышленного потенциала Москвы до 2025г., Генеральный план развития города Москвы до 2025г.

Таким образом, данные свидетельствуют о том, что в Москве в указанный период в реформируемых зонах не создавалось рекреационных объектов, парков, зеленых зон, научно-производственных и инновационных кластеров, что говорит о несовершенстве сложившейся системы реорганизации ГИЗ.

3. Определение приоритетности, важнейших направлений и этапов реорганизации индустриальных зон крупнейших городов Российской Федерации.

Процесс реорганизации ГИЗ в Российской Федерации включает в себя следующие этапы: определение необходимости реорганизации ГИЗ, разработка вариантов реорганизации территории предприятий, рекомендация направлений реорганизации ГИЗ, реализация проекта реорганизации.

1. Определение необходимости реорганизации ГИЗ.

Основаниями для реорганизации ГИЗ являются результаты технико-экономического анализа и мониторинга состояния ГИЗ, отражающиеся в таких документах как: генеральные планы, проекты землепользования и застройки

(ПЗЗ), городские целевые, инвестиционные, а также государственные программы, распорядительные документы по размещению предприятий и организаций отдельных отраслей, территориально-отраслевые схемы, городские целевые распорядительные документы, нарушение предприятиями (организациями) экологических и санитарно-эпидемиологических нормативов, правил, норм, законодательства в области охраны окружающей природной среды, а также земельного законодательства, градостроительной и проектной документации, строительных норм и правил, осуществление самовольной застройки.

На этапе определения необходимости реорганизации встает научная задача определения приоритетности реорганизации конкретных зон. В диссертационной работе разработана система комплексной оценки потенциала реорганизации ГИЗ, содержащая набор критериев, характеризующих потенциал и направления развития зон для расчета интегрального показателя приоритетности их реорганизации.

Для предварительной оценки приоритетности процесса реорганизации ГИЗ предлагается использовать систему критериев, включающих: градостроительные, экономические и бюджетные, инновационные, инженерно-технические, экологические, социальные, производственно-технологические характеристики территории. Выделено 7 блоков показателей в соответствии с количеством характеристик (факторов). Каждый блок включает не более трех показателей, что обеспечивает оперативность принятия решений. Предполагается, что все показатели в составе каждого блока равнозначны. Для определения значимости каждого фактора используется экспертная бальная оценка (шкала от 0 до 5 баллов, где 5 баллов означает максимальную необходимость реорганизации индустриальной зоны, 0 баллов – нет необходимости). При вычислении значения интегрального показателя всем блокам присваиваются одинаковые веса. Чем больше общая сумма баллов, тем выше приоритет реорганизации той или иной ГИЗ.

Указанный интегральный показатель позволяет оценивать необходимость реорганизации ГИЗ на долгосрочный (более 5 лет), среднесрочный (3-5 лет) и краткосрочный периоды (2-3 года). Для различных городов высчитывается интегральный показатель по своим критериям, поэтому считается корректным сравнивать между собой индустриальные зоны в одном городе и некорректном – в разных городах.

Интегральный показатель представляет собой сумму всех входящих в него показателей.

$$I_{оп} = x_1 + x_2 + x_3 + \dots + x_n, \text{ где:}$$

$I_{оп}$ - интегральный показатель оценки приоритетности реорганизации ГИЗ, x_1, \dots, x_n - частные показатели оценки приоритетности реорганизации ГИЗ.

Методология выделения критериев и формирования состава показателя в диссертационной работе апробирована на примере анализа приоритетности реорганизации двух ГИЗ, расположенных в Москве:

- территории вагоностроительного завода им. Войтовича и сопредельные ей территории (ГИЗ 1);

- промышленной зоны Воронцово - 2 (ГИЗ 2).

Интегральная оценка потенциала индустриальной зоны включает в себя следующие показатели: 75 - 100 баллов – крайне низкий потенциал, необходимость срочной реорганизации; 50 - 75 баллов – низкий потенциал, необходимость срочной реорганизации; 25 - 50 баллов – средний потенциал, необходимость реорганизации в среднесрочной перспективе; менее 25 баллов - высокий потенциал, необходимость реорганизации в долгосрочной перспективе. Балльная оценка позволяет привести различные, исходно несопоставимые, натуральные показатели к единому виду измерения.

Предприятие на рассматриваемой территории ГИЗ 1 не функционирует долгое время. Основные объекты на ней сдаются под склады различного назначения, что свидетельствует о необходимости ее срочной реорганизации. Иоп ГИЗ 1 равен 86 баллам. Иоп ГИЗ 2 был определен равным 18 баллам, что позволяет отложить реорганизацию данной территории. Данные собираются на основе справочной информации и анкетирования предприятий, расположенных на рассматриваемой территории. Для расчета интегральных показателей предлагается формировать экспертные группы, состоящие из специалистов научно-исследовательских и проектных организаций.

2. Определение вариантов реорганизации территории предприятий.

Анализ практики реорганизации ГИЗ позволил выделить несколько вариантов их развития, рис. 2.

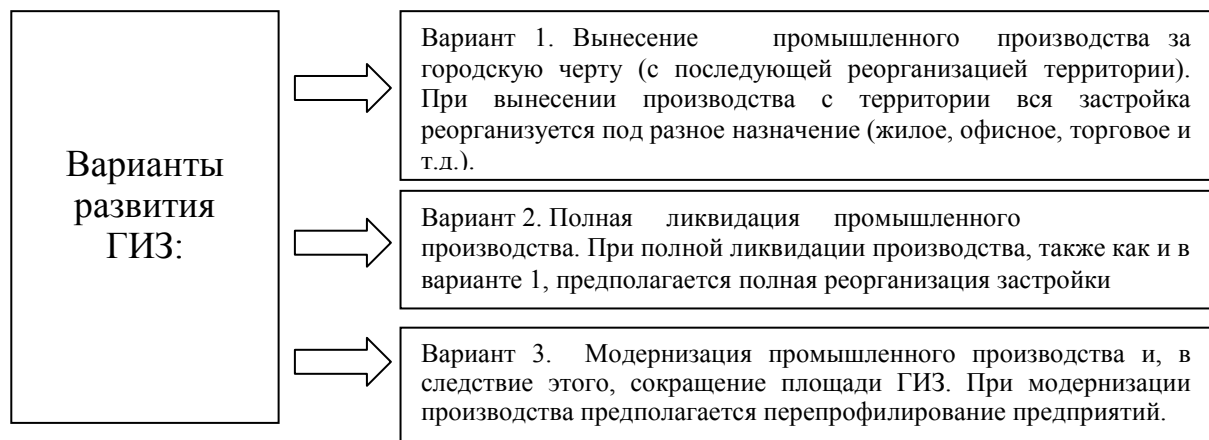


Рис. 2. Варианты развития ГИЗ

Процесс выбора варианта реорганизации ГИЗ должен регулироваться городской комиссией. Общий алгоритм работы комиссии заключается в том, что отраслевые органы исполнительной власти направляют на рассмотрение в рабочую группу городской комиссии результаты предварительного обследования ГИЗ. Рабочая группа выносит по согласованию с промышленными предприятиями на территории ГИЗ предварительное решение по вариантам реорганизации территории предприятий.

3. Определение направлений реорганизации ГИЗ.

Существующий многолетний московский опыт реорганизации ГИЗ позволяет рекомендовать расширение спектра практического использования территорий реорганизуемых индустриальных зон крупнейших российских городов, рис. 3.



Рис. 3. Направления реорганизации ГИЗ

Рекомендуется включить в функции городской комиссии процесс выбора направлений реорганизации ГИЗ. Городская комиссия на основании результатов обследования предприятий заказывает разработку предпроектной документации планировочным организациям города. В итоге региональные власти выпускают распорядительный документ о реорганизации ГИЗ, в котором, в том числе, содержатся: предложения по вариантам и направлениям реорганизации производственных территорий и реабилитации высвобождаемой территории, предложения по механизмам инвестирования реорганизации ГИЗ и по компенсации затрат города на обследование, разработку градостроительной документации, перебазирование предприятий и организаций, с учетом технического перевооружения перебазироваемых производств.

4. Реализация проекта.

В соответствии с распорядительным документом о реорганизации ГИЗ разрабатывается проектная документация, подбирается инвестор и происходит реализация проекта.

От момента начала согласования до реализации проекта в одних городах проходит три-пять лет (Москва, Санкт-Петербург), в других – более пяти лет (Пермь, Нижний Новгород, Екатеринбург), что связано с отсутствием в последних утвержденных основополагающих регулирующих документов – генеральных планов и правил землепользования и застройки. В Нижнем Новгороде и Екатеринбурге в настоящее время только разрабатываются основополагающие документы территориального планирования и социально-экономического развития. В настоящее время в сформированной последовательности этапов проведения реорганизации ГИЗ отсутствует предварительное вынесение концепции проекта на общественные слушания, определение приоритетности реорганизации ГИЗ и разработка предварительных вариантов реорганизации, что является недостатком сформированной системы.

Автором предлагается следующая последовательность этапов проведения реорганизации: разработка концепции проекта, вынесение проекта на общественные слушания, предварительное определение потенциала территории с помощью разработанного интегрального показателя, разработка вариантов реорганизации, разработка документов территориального планирования, разработка программы реализации проекта, разработка проекта, рис. 4.

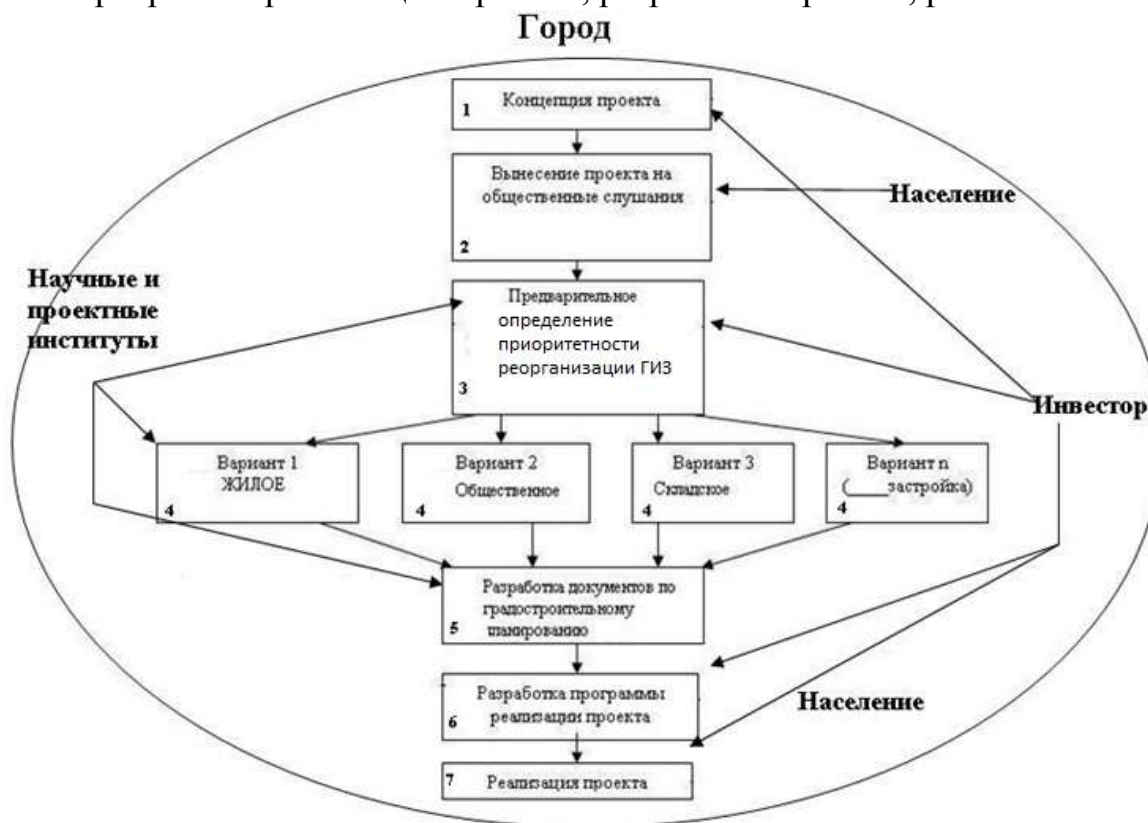


Рис. 4. Последовательность этапов согласования проектной документации для реорганизации ГИЗ

Автором предлагается создание городских комиссий по перебазированию, реформированию, ликвидации предприятий и организаций, расположенных на территории крупнейших российских городов и реабилитации освобожденных территорий, а также управляющих компаний для тех ГИЗ, в которых создаются инновационные кластеры. В функции Комиссии входит формирование экспертной группы и разработка вариантов реорганизации ГИЗ. Основной функцией управляющей компании является управление и контроль за реорганизованной ГИЗ, на которой был создан научно-производственный или инновационный кластер.

Контроль за реорганизацией ГИЗ, на которых создаются инновационные кластеры, должен осуществляться управляющей компанией. На основании заключенного инвестиционного контракта, проектно-сметной документации и разрешения на производство строительно-монтажных и земляных работ, утвержденных в установленном порядке, должна осуществляться реорганизация ГИЗ. При реорганизации производится освобождение территории, занимаемой ликвидируемым предприятием, строятся и сдаются в эксплуатацию новые объекты. Внедрение управляющих компаний позволит делегировать функции агента по развитию территории с городских органов власти (в т.ч., городской комиссии) более динамичным субъектам хозяйственной деятельности, что позволит максимально эффективно использовать градостроительный, экономический и бюджетный, инновационный, инженерно-технический, экологический, социальный и производственно-технологический потенциал территории.

4. Формирование комплекса экономических механизмов реорганизации городских индустриальных зон.

Одной из причин невысоких темпов реорганизации ГИЗ в городах Российской Федерации является недостаточная эффективность экономических стимулов. В силу ограниченности масштабов финансовой поддержки, которая может быть оказана из региональных бюджетов принципиально важно комплексно применять различные стимулирующие меры, в отношении как реформируемых предприятий, так и тех, которые принимают на свои площади новые инновационные производства. На основании проведенного исследования предложен комплекс экономических механизмов реорганизации ГИЗ, включающий: бюджетные, имущественные, тарифные, компенсационные и штрафные. В дополнение к известным мерам экономического стимулирования предлагается использовать: установление налога «финансового приращения» и введение разовых целевых премий и бонусов. В итоге комплексная система экономических механизмов реорганизации ГИЗ будет иметь следующий состав, рис. 5.

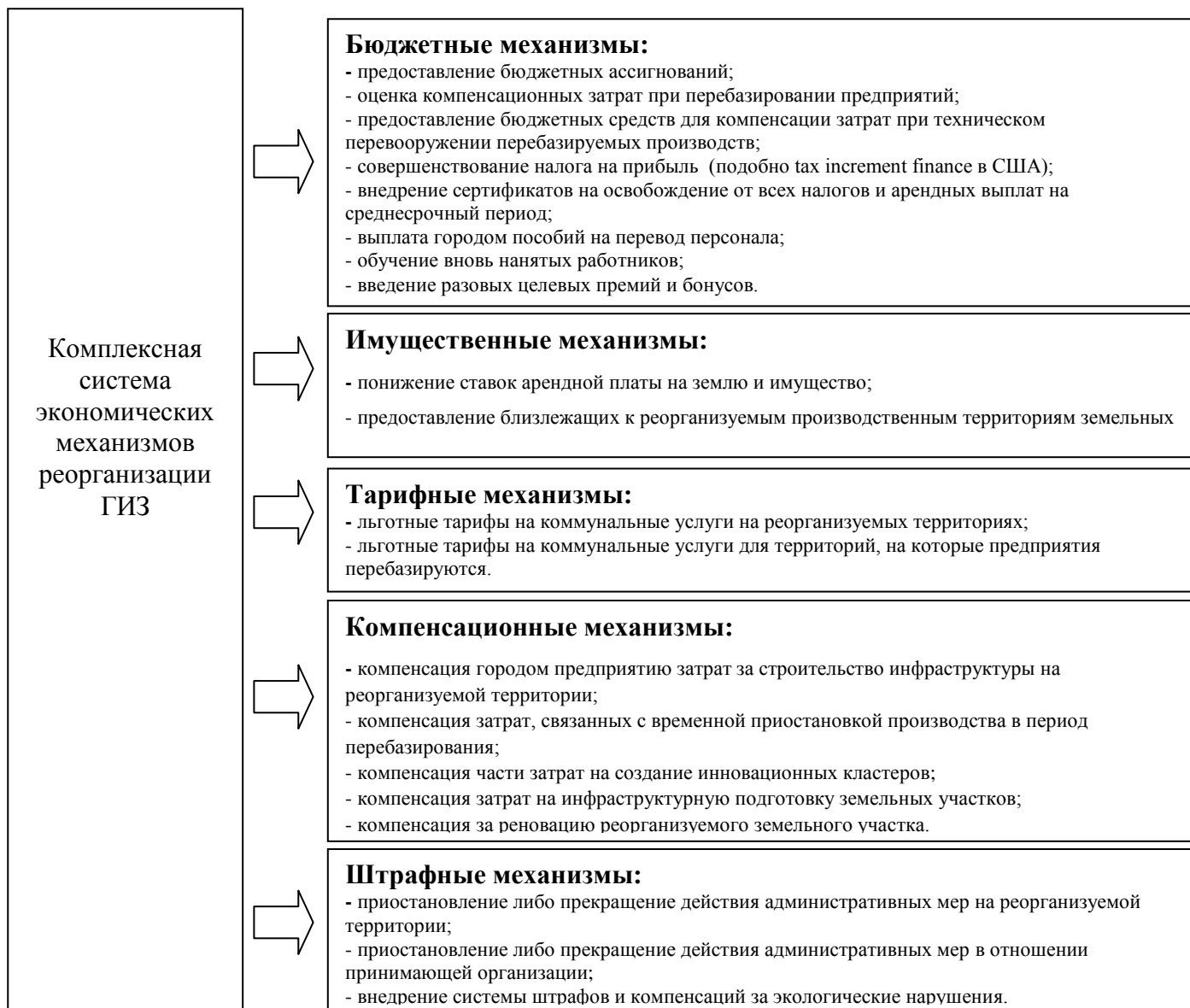


Рис. 5. Система экономических механизмов реорганизации ГИЗ

Предлагаемый комплекс экономических механизмов поможет сократить срок реализации процесса реорганизации городских индустриальных зон с 5-6 лет до 2-3.

5. Развитие системы нормативных документов в области градостроительства и региональной экономической политики, регламентирующих порядок реформирования ГИЗ и организационных структур, осуществляющих процессы их реорганизации.

В настоящее время существует потребность в нормативно-правовом оформлении регулирования реорганизации территорий, а также в формировании иерархии организационных структур, занимающихся этой проблемой. Данная работа должна включать в себя:

- Создание федеральной и региональной нормативной базы территориального планирования.

Составляющими такой базы на федеральном уровне должны стать Генеральная схема расселения населения, Генеральная схема развития и размещения производительных сил и федеральная программа реорганизации производственных зон на территории Российской Федерации. Реорганизация ГИЗ должна соответствовать генеральным планам городов, правилам землепользования и застройки и стратегиям социально-экономического развития городов по заявленным основным показателям и должна быть направлена на повышение потенциала ГИЗ.

- Создание информационных баз данных по реорганизованным ГИЗ в крупнейших городах Российской Федерации.

Предлагается создание такой базы данных для всех крупнейших городов Российской Федерации, так как подобная информация является основой анализа и принятия управленческих решений по эффективной реорганизации ГИЗ.

Для Москвы целесообразно обновление существующей базы данных по реорганизованным ГИЗ Москвы и дальнейшему их использованию на период с 1990г. по настоящее время.

- Разработка городских целевых программ реорганизации ГИЗ в крупнейших городах Российской Федерации.

До настоящего времени наиболее полным документом, содержащим перечень экономических механизмов реорганизации ГИЗ является целевая программа реорганизации производственных территорий г. Москвы, реализованная в 2004-2006 гг. В других городах Российской Федерации не существует подобных документов, содержащих рекомендации по использованию экономических механизмов реорганизации ГИЗ. Предлагается разрабатывать программы реорганизации ГИЗ для всех крупнейших городов Российской Федерации как инструмента концентрации ресурсов государства и частных инвесторов. Основными задачами таких программ должны стать:

- определение приоритетности, вариантов, направлений и сроков реорганизации ГИЗ;

- формирование перечня организационно-правовых и экономических инструментов привлечения инвесторов и контроля за реорганизацией ГИЗ.

Реализация программ реформирования ГИЗ позволит:

- привлечь инвестиции на реорганизацию ГИЗ, модернизацию и перебазирование предприятий;

- обеспечить территориальные резервы для жилищного строительства, строительства общественных объектов, организации ГИЗ с инновационными кластерами, территорий природного комплекса.

- создать новые рабочие места;

- улучшить состояние окружающей среды и условия проживания населения;

- осуществить модернизацию транспортной и инженерной инфраструктуры.

Программы должны быть согласованы с другими документами территориального планирования и документами социально-экономического развития федерального, регионального и местного значения.

- Разработка мастер-планов для выделяемых ГИЗ на среднесрочный период.

Рекомендуется разрабатывать мастер-планы для реорганизуемых ГИЗ сроком на 5 лет. Мастер-план, который представляет собой комплексный проект развития территории, отличается от генерального плана меньшей детализацией и допускает оперативную корректировку параметров процесса реорганизации ГИЗ. Наличие мастер-планов позволяет организовать поэтапную работу над проектом реорганизации каждой ГИЗ и вносить в него своевременные изменения, необходимые для эффективного использования потенциала территории.

- Организация зон согласованных действий (частно-государственного партнерства).

В настоящее время важным механизмом реорганизации ГИЗ может быть организация «зон согласованных действий». На территории этих зон могут размещаться выводимые предприятия при предоставлении льгот перебазируемым предприятиям и принимающим площадкам. Застройка данных зон подразумевает значительную поддержку местных властей.

- Создание городских комиссий и экспертных групп по перебазируванию, реформированию, ликвидации предприятий и организаций, расположенных на территории крупнейших российских городов и реабилитации освобождаемых территорий.

- Поддержка формирующегося сообщества специализированных управляющих компаний, способных организовывать работу по реформированию ГИЗ и реализовывать соответствующие проекты.

Реализация предложенных в диссертационной работе мер развития нормативной базы, экономического стимулирования и организации процессов реформирования ГИЗ позволит, по нашему мнению, повысить эффективность реорганизации ГИЗ в крупнейших городах Российской Федерации, что будет способствовать в них формированию современной комфортной городской среды.

III. РАБОТЫ, ОПУБЛИКОВАННЫЕ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Статьи в изданиях, рекомендованных ВАК Российской Федерации:

1. Короленко А.Р. Сравнение международного и российского опыта реорганизации производственных зон // Региональные Исследования, №4, 2011 - 0,5 п.л.

2. Короленко А.Р. Анализ реорганизации городских производственных территорий в системах территориального планирования в зарубежных странах // Вестник Института экономики РАН, №3, 2011 - 0,4 п.л.

3. Короленко А.Р. Концептуальное обобщение зарубежного опыта и определение направлений совершенствования нормативных правовых и экономических механизмов реорганизации индустриальных зон в Российской Федерации // Вестник Российской Академии естественных наук, №5, 2012 - 0,4 п.л.

Прочие публикации по теме диссертационного исследования:

4. Короленко А.Р., Механизмы реорганизации производственных зон в городах РФ в сравнении с зарубежным опытом, // Методология и методика региональных исследований: из прошлого в будущее»: Сборник научных трудов, 2010 - 0,7 п.л.

5. Короленко А.Р., Российская модель реорганизации производственных зон, // Региональная наука: Одиннадцатая международная научная конференция молодых ученых 2-3 ноября 2010 г.: Сборник научных трудов, 2011 - 0,4 п.л.

6. Короленко А.Р., Анализ российского и зарубежного опыта реорганизации индустриальных зон, // Региональная наука: Двенадцатая международная научная конференция молодых ученых 2-3 ноября 2011 г.: Сборник научных трудов, 2012, - 0,3 п.л.

7. Короленко А.Р., Анализ российского и зарубежного опыта реорганизации индустриальных зон с учетом особенностей систем территориального планирования, // Международная научная конференция «Современные проблемы пространственного развития», посвященная памяти и 75-летию со дня рождения академика А.Г. Гранберга: Сборник научных трудов, 2012, - 0,3 п.л.