

© 2010 г.

Андрей Нещадин

кандидат социологических наук, профессор Московского государственного университета прикладной биотехнологии

(e-mail: ansteel@mail.ru)

Александр Прилепин

директор Департамента социально-экономических проектов IMCMTan

(e-mail: a.prilepin@mail.ru)

ГОРОДСКИЕ АГЛОМЕРАЦИИ КАК ИНСТРУМЕНТ ДИНАМИЧНОГО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ РОССИИ

В статье обобщены проблемы и болевые точки процесса формирования и развития высокоурбанизированных территорий (квазиагломераций) в России. Обосновывается необходимость государственной поддержки в рамках новой территориальной политики в России, предполагающей формирование регионов, конкурентоспособных в мировой хозяйственной системе. Представлены российские результаты формирования городских агломераций последних лет в сравнении с мировой практикой. Городская агломерация рассматривается как одна из основных форм модернизации и ускоренного развития, повышения конкурентоспособности территориальных образований, а также как инструмент динамичного и устойчивого социально-экономического развития.

Ключевые слова: городские агломерации, урбанизация, региональная политика, мегаполис, население поселений, территориально-пространственное развитие, модернизация экономики, комплексное территориальное развитие, моногорода, устойчивое развитие.

Интерес к проблемам городской агломерации связан с возникновением новых процессов развития крупных городских систем.

Сегодня, в посткризисное время, эта проблематика приобретает особо приоритетное значение, что связано с проведением в России новой территориальной политики, предполагающей формирование регионов, конкурентоспособных в мировой хозяйственной системе.

В процессе субурбанизации (а это мировая, а не только российская тенденция) и в свете необходимости диверсификации экономики требуется усилить внимание к задаче формирования агломераций при государственной поддержке.

Особенно это касается тех городов, где существует монопрофильная структура городского хозяйства и потому высоки риски в процессе дальнейшего развития. Моногородам необходима диверсификация. В то же

время во многих городах невозможно ее осуществить (нет свободных земель, нет иного производства и т.п.) При агломерационном развитии эта диверсификация приобретает совершенно иные формы: сегодня агломерация – это объективный процесс развития регионов, обеспечивающий формирование экономических точек роста, равномерное развитие территорий и комплексное, более безопасное и эффективное развитие инфраструктуры для реализации главной цели социально-экономического развития, а именно: создание комфортных условий проживания и работы для населения и бизнеса.

Агломерационный путь развития – это естественный этап урбанизации. По мнению ООН, количество горожан к 2050 году вырастет в два раза и достигнет 6,4 млрд человек. К 2015 году прогнозируется формирование более 900 агломераций с численностью населения более 1 млн человек.

Формирование агломераций создает лучшие условия для жизни и работы, место для творческой самореализации и инноваций, развития науки, для деятельности бизнеса.

Понятие городской агломерации (ГА)

Городская агломерация, конурбация – компактное скопление населённых пунктов, главным образом городских, местами срастающихся, объединённых в сложную многокомпонентную динамическую систему с интенсивными производственными, транспортными, трудовыми и культурно-бытовыми связями. Особое отличие агломераций – маятниковые трудовые и культурно-бытовые поездки, что предполагает достаточное развитие в пределах агломерации различных видов пассажирского транспорта.

Признаки и типология современной ГА

Различают моноцентрические (сформировавшиеся вокруг одного крупного города-ядра, например, Московская агломерация) и полицентрические агломерации (имеющие несколько городов-ядер, например, скопления городов в Рурском бассейне Германии). Наиболее значительные полицентрические агломерации сформировались в Европе – Рурская в ФРГ (11,5 млн жителей), Рандстад Холланд в Нидерландах (около 7 млн), в Японии – так называемый мегалополис Токайдо (около 60 млн) и в некоторых других странах.

Основными условиями формирования и развития агломераций является наличие правовой базы (создание и функционирование агломераций, синхронизация мандатов, закрепление прав и обязанностей участников) и инфраструктуры (объединение в единую сеть, реализация комплексных проектов на базе агломерации).

Основными признаками современных городских агломераций являются:

- *компактность* – компактное расположение населенных пунктов, главным образом городских;

- *наличие транспортных коридоров*, позволяющих обеспечивать взаимодействие различных видов транспорта и общность средств доставки населения и грузов;

- *доступность* (1,5-часовая), которая позволяет при наличии развитой системы транспортных коридоров расширить границы агломерации (при условии других факторов экономической целесообразности);

- *концентрация промышленного производства и трудовых ресурсов*, что на территории городской агломерации обязательно;

- *высокая плотность населения* – концентрация значительных масс населения вдоль транспортных коридоров;

- *тесные экономические связи* – комбинирование и кооперирование промышленных предприятий при производстве и потреблении промышленной и сельскохозяйственной продукции (показатель – более мощные грузопотоки в пределах агломерации по сравнению с внешними грузопотоками);

- *тесные трудовые связи*: часть работающих на предприятиях и в учреждениях одного поселения проживают в других поселениях, т.е. в пределах агломерации наблюдается взаимосвязанное расселение и происходят ежедневные маятниковые трудовые миграции между главным городом и поселениями пригородной зоны, а также между этими поселениями;

- *тесные культурно-бытовые и рекреационные связи*: учреждения или места отдыха одного или нескольких поселений частично обслуживают жителей других поселений, происходят ежедневные или еженедельные маятниковые миграции с культурно-бытовыми или рекреационными целями;

- *тесные административно-политические и организационно-хозяйственные связи*, которые реализуются посредством регулярных деловых поездок между поселениями агломерации по делам бизнеса, службы и общественной работы

- *высокий уровень функциональной связанности* – сближенность составляющих городскую агломерацию поселений и их функциональная взаимодополняемость; в большинстве случаев – соподчиненность поселений, находящихся в пределах агломерационного ареала (не только административно-правовая подчиненность, но и исторически и экономически сложившаяся зависимость);

- *целостность рынков* труда, недвижимости, земли;

- *правовая самостоятельность поселений* – нахождение поселений в пределах своих административных регионов, кроме самых теснопримыкающих;

- *многокомпонентность* – населенные пункты в силу объективных причин сращиваются (объединяются) в сложные многокомпонентные системы;

- *динамичность*, способность к быстрой адаптации к новым экономическим, социальным реалиям.

При моноцентрической агломерации к вышеназванным признакам добавляется:

- *наличие городов-центров*, городов-лидеров с «центростремлящими» территориями (т.е. не просто наличие города-лидера, но и ярко выраженная связь близлежащих территорий, тяготеющих (миграция, товарные и иные потоки) к этому лидеру-«ядру»; при этом город-лидер имеет административные функции высокого уровня, способен по своему размеру и экономическому потенциалу формировать объединения (агломерации);

- *территориально-отраслевой интерес* – наличие двух «совмещенных» процессов: с одной стороны – город-центр стимулирует развитие городов-спутников, что является средством решения его собственных проблем (вынос части производств, создание объектов транспортной и коммунальной инфраструктуры, развитие рекреационных баз и т.п.), а с другой стороны – активность внешних субъектов (министерств, компаний, промышленно-финансовых групп) в использовании благоприятных условий на территории города-центра для размещения подведомственных им объектов. То есть действуют два начала: территориальное (исходящее от города, с комплексным подходом при устройстве территории) и отраслевое (преследует отраслевую выгоду, с меньшим вниманием к территориальным интересам).

Все вышеприведенные признаки агломерации обуславливают ее развитие как многоотраслевого, многофункционального центра национального значения со специализацией на наиболее прогрессивных отраслях народного хозяйства. Поэтому агломерацию необходимо рассматривать одновременно и как подсистему общей системы размещения производства, и как подсистему общей системы расселения страны.

Основными составляющими при формировании агломераций являются: структура поселений, инфраструктура, качество жизни и окружающей среды, доступность (учитывается при подготовке стратегий землепользования), регенерация городских территорий, управление.

При этом наличие соответствующей инфраструктуры является основным требованием (предпосылкой) формирования агломераций в России. Составляющими такой инфраструктуры являются:

- *транспортная* (линейные объекты, морские и воздушные суда, аэропорты, здания, строения, сооружения). Перегрузка транспортных систем является прямой угрозой экономике. Интеграция транспортных систем создает преимущества для пользователей и бизнес-операторов. Управление потребностью в перемещении создает дополнительные возможности. Комплексная организация общественного транспорта становится все более важной для будущего агломерации;

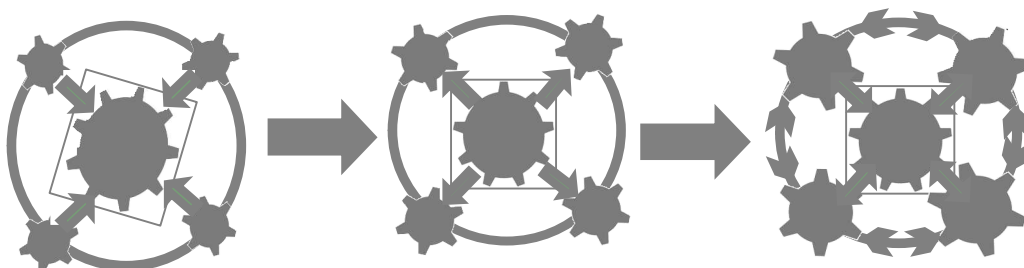
- *социальная и общественная* (образование, медицина, спорт, культура);
- *ЖКХ* (линейные объекты теплоснабжения, водопроводы и газовые сети, канализационные сети);
- *энергетика* (электростанции, малая энергетика, сетевая инфраструктура).

Фазы формирования агломераций

В своем развитии агломерации проходят 4 этапа. На первом этапе агломерация представляет собой конгломерат достаточно близко расположенных урбанизированных территорий, объединенных преимущественно производственными связями. В таких так называемых «индустриальных агломерациях» отсутствует единый рынок труда, земли, недвижимости и других ресурсов, что не позволяет ее классифицировать как сформировавшуюся агломерацию. На втором этапе усиливаются устремленные к центру агломерации потоки маятниковой миграции, происходит формирование единого рынка труда агломерации. Третий этап – этап развитой агломерации характеризуется появлением единого функционально связанного пространства, причем осуществление ряда функций (производство, развлечение, потребление) центра (ядра) агломерации переносится на периферию, в города-спутники, получают развитие пригороды (субурбии), образуется единый рынок агломерации, агломерация становится важным узлом в территориальной структуре национальной экономики. Этап постиндустриальной агломерации отличается встраиванием агломерации в глобальные экономические процессы, развитием интеллектуальной городской инфраструктуры, появляется новая концепция общественного пространства (так называемого «третьего места»), наибольшее развитие получает так называемый новый «портфель ресурсов» (человеческий капитал, технологические и управленческие инновации, постиндустриальная экономика технологий, емкие и динамичные рынки).

Большинство российских агломераций – это агломерации первого и второго уровня (к примеру, Иркутская, Екатеринбургская, Ростовская, Вологодско-Череповецкая). На третьем этапе находится Санкт-Петербургская агломерация, в начале четвертой фазы – Московская агломерация.

Фазы формирования агломераций



1 фаза
Агломерация рынка
труда

Численность населения ядра увеличивается, а периферии – уменьшается. Но в целом население агломерации растет

2 фаза
Агломерация рынков
торговой, жилой и про-
изводственной недви-
мости

Ряд функций ядра (потребление, развлечение, производство) перемещается на периферию. Там растет спрос на землю и инфраструктуру (тепло, электричество, водоснабжение, дороги)

Ядро растет, периферия также растет; сильная концентрация по всей агломерации.

Ядро продолжает расти и наиболее высокая концентрация в пригородной зоне, агломерация продолжает расти, набирают силу процессы выноса промпредприятий из центра на периферию с одновременной их модернизацией, старые заводы банкротятся, а новые инвестиционные проекты реализуются в пригородных зонах. Рост зависимости от уровня развития транспортно-логистического модуля экономики города

3 фаза
Зрелая агломерация

Развиваются прямые связи между подцентрами города, возрастает емкость и разнообразие рынков – растут объемы и качество спроса на все виды инфраструктур в центрах агломерации и коридорах между ними – аэропорты, дороги, телекоммуникация, инженерно-освоенные территории.

Роль ГА на современном этапе развития

Сегодня в мировой экономике городская агломерация – одна из основных форм модернизации и ускоренного развития и повышения конкурентоспособности территориальных образований и, следовательно, национальных экономик. На смену городу как точечной форме расселения приходят городские агломерации, производственные, трудовые, культурные и научно-образовательные связи которых обеспечивают достаточно высокий уровень развития производительных сил и способствуют формированию качественно новых условий развития экономики.

Как показывает мировой опыт, объединение поселений в агломерацию превращает территорию в ареал устойчивого и динамичного роста со значительным социальным и экономическим эффектом. В ходе развития агломераций реализуется процесс перехода к экономике развития и в реальные сроки решаются такие критические проблемы для развития территории, как:

- повышение конкурентоспособности экономики и обеспечение стабильного притока ресурсов развития;
- вывод агломерации и региона на мировой рынок в качестве значимого узла в системе товарных, финансовых, технологических и культурных обменов и закрепление в качестве «оператора» глобальных финансовых потоков в Российской Федерации;
- модернизация и интеграция коммунальных ресурсов для создания на объединенной территории новых предприятий и жилых домов;
- регулирование внутренней миграции (маятниковой, дневной, недельной) из малых и средних городов в региональные столицы;
- контроль развития города-ядра и предотвращение перенасыщенности и избыточного давления на инфраструктуру; стабильное развитие городского центра через смену акцента на развитие «периферии»;
- прогноз потребности и сбалансированное развитие производственных, рекреационных и иных площадок.

Сегодня агломерирование становится ключевым инструментом развития страны и ее территорий, обеспечивающим высокое качество жизни населения, создающим комфортную среду для развития бизнеса и повышающим конкурентоспособность России как единого целого, связанного с опорным каркасом системы расселения, транспортной и энергетической инфраструктурой, высоким качеством жизни и ориентированным на инновационный сценарий развития.

Реализация проектов агломерации для городов – не дань моде, а объективная необходимость. При этом агломерация – это стратегический инструмент комплексного развития территории, от которого выигрывает

и городской центр (решение городских проблем: вынос части производства, создание объектов транспортной и коммунально-хозяйственной инфраструктуры, развитие рекреационных баз и т.п.) и окружение (более высокий уровень инженерно-технического, социально-культурного обслуживания и качества жизни). Целенаправленное развитие агломерации – важная составляющая в регулировании роста крупных центров, в управлении развитием систем расселения.

Агломерация рассматривается как единое социально-экономическое, инвестиционное пространство с общей системой социального, транспортного и инженерного обслуживания, совершенствования природно-экологического каркаса. Все муниципальные образования получают единую схему развития и такие главные преимущества, как:

- укрепление и подъем малых и средних городов, преобразование сельской местности;
- увеличение числа поселений, обладающих наиболее привлекательной средой в социальном отношении; возможность всех ее жителей пользоваться услугами, доступными проживающим в крупных городах;
- предоставление жителям разных зон агломерации в полном масштабе доступа к трудовым, медицинским, образовательным, торговым, культурным и другим возможностям; более широкий выбор места работы;
- возможность реализации более крупных инфраструктурных проектов – энергомощностей, транспортных комплексов и связанного с ними сервиса, информационных коммуникаций, образовательной и инновационной инфраструктуры;
- рост благосостояния населения, повышение возможностей образования и профессиональной самореализации при сохранении плюсов проживания в малом и среднем городском пространстве, что позволяет уменьшить миграционный отток населения;
- возможность более тесной и эффективной координации стратегий развития;
- связь пространственного и экономического развития;
- возможность создания «критической массы» для перехода на более инновационные сценарии развития;
- большая обоснованность запросов финансирования;
- уверенность инвесторов;
- более широкие возможности для маркетинга своих территорий.

В то же время для бизнеса интерес к агломерациям объясняется ростом конкурентоспособности, основанным на:

- высокой степени концентрации и диверсификации производства, что обуславливает его максимальную эффективность;
- концентрации квалифицированных кадров, возможности ускоренного наращивания человеческого капитала;
- возможности установления тесных связей производства с наукой и учебными центрами;
- широком выборе финансовых услуг и большей доступности к инвестиционным ресурсам;
- максимально эффективном использовании систем производственной и социальной инфраструктуры.

Агломерация позволяет более эффективно структурировать инвестиционные проекты бизнеса и проекты развития территории, которые могут осуществляться на основе концессионных соглашений, как сервисные контракты, выстраиваться по приватизационно-инвестиционной модели или аренде с инвестиционными условиями. Сегодня такие модели могут быть привлекательными для бизнеса, если они обеспечиваются государственной поддержкой, включая предоставление гарантий, минимизирование рисков (риски лицензирования, тарифного регулирования, несогласованности концессионного законодательства с иными отраслями, ликвидации и банкротства муниципальных предприятий и вывода имущества из хозяйственного ведения муниципального образования и многие другие).

При этом сегодня становится выгодно инвестировать в агломерации, так как сразу виден эффект – снижение экономических издержек, расширение рынка труда и сбыта продукции и т.д. Практически любые проекты (от национальных до инфраструктурных и сетевых) реализуются в агломерациях с большим экономическим эффектом. А возможность применения инструментов ГЧП повышает привлекательность проектов.

Агломерация в международной практике всегда использовалась в качестве антикризисного инструмента для:

– сглаживания диспропорций в освоенности территории агломерации и укрепление агломерационных связей за счет создания новых производств на новых территориях, что создает более комфортную среду для развития бизнеса, обеспечивает повышение качества жизни;

– преодоления ограниченности территориальных ресурсов и возможных направлений во внешней зоне агломерации. Зачастую города не имеют резервов территории для дальнейшего освоения без реорганизации промышленных зон. Закрытие части промышленных предприятий даст

возможность для реструктуризации территории под новые возможности рынка (связанные с перенастройкой мировой экономики);

- реструктуризации и модернизации градообразующей базы города, развития его «центральных» функций и производств, определяющих научно-технический прогресс. Ключевым проектом является создание делового центра города/агломерации;

- улучшения качества окружающей среды в городе за счет уменьшения концентрации промышленных производств, трансформации экономики в сторону постиндустриального экологически безопасного производства;

- развития сельскохозяйственного пояса агломерации и «импортозамещения» товарной линейки;

- решения проблем жилищного фонда, в т.ч. модернизации зон малоэтажной старой жилой застройки, ветхого/аварийного жилья, создания районов нового типа застройки;

- инфраструктурных проектов, транспортных, инженерных, которые становятся ключевыми факторами занятости населения на период кризиса.

Результаты формирования и функционирования агломераций за рубежом

Анализ результатов формирования и функционирования агломераций за рубежом позволяет сделать вывод о том, что этому процессу придается особое значение и выработаны достаточно эффективные в условиях других стран инструменты и механизмы государственной поддержки. Это обусловлено тем, что мировая экономическая система становится все менее устойчивой, а потому усиливается интерес к пространственным закономерностям экономической деятельности и новым механизмам использования пространства. Считается, что агломерации и формирование программно-целевых ТПК обладают значительным инновационным потенциалом. Этот потенциал может быть реализован при создании современных управляющих компаний, основанных на взаимодействии региональных (местных) органов власти и организаций с разными формами собственности, в т.ч. образованных на основе ГЧП.

Результаты формирования агломераций в России и перспективные проблемы

Россия – это «страна городов», которые являются узлами опорного каркаса страны, центрами системы расселения. В нашей стране импульсы к развитию (интеллектуальные, производственные, социальные и т.п.) всегда шли из мест наивысшей концентрации людского материала.

В России имеется 11 городов с населением более 1 млн человек. Из числа российского городского населения свыше 50% живут по существу в агломерациях. В РСФСР (1989) насчитывалось 76 ядер агломерации.

Процесс создания агломераций в России также стал объективным эволюционным процессом городского развития. По мере роста города, нарастания разнообразия осуществляемой им деятельности расширялась зона его влияния на прилегающие территории. Город достигал некоего порога постгородского развития и становился агломерацией. По этому пути, в большинстве случаев, спонтанному, шло формирование многих российских агломераций.

К 2025 году в России останется 11 городов-миллионников, в 10 из них будут проживать от 1 до 5 миллионов жителей, а в Москве – 12-15 млн человек. По различным оценкам, в России выделяют от 12 до 50 потенциальных городских агломераций. Сами гигантские пространства России нуждаются в агломерациях, так как благодаря им осуществляется эффективное экономическое сжатие территории. К этому вынуждают необходимость стимулирования развития крупных городских агломераций, где возможна реализация коллективных проектов развития, сложная экологическая ситуация и т.д. К этому вынуждает и современная борьба за так называемый «ресурс развития» (человеческий капитал, инновационный капитал, современные социальные и производственные технологии), обеспечивающий устойчивость всей системы обеспечения жизнедеятельности.

В то же время для условий России:

- агломерация не является единственным путем развития крупных городов;
- агломерацию нельзя создать на пустом месте (нельзя развивать того, чего нет);
- агломерация «стягивает» на себя и без того ограниченные ресурсы: финансовые, людские, «обескровливая» периферию;
- агломерирование – это сложный процесс, когда его участники должны снять конфликт интересов и поставить общее выше частного (в России есть такая традиция);
- агломерация может иметь тяжелые последствия в плане ухудшения экологической ситуации в зонах расселения, если не придать этому процессу управляемый характер;
- агломерация может привести к упрощению системы расселения и ее сжатию.

Таким образом, риски формирования агломераций связаны с согласованием интересов и в основном затрагивают:

- снижение уровня бюджетной обеспеченности в городе-центре;

- усложнение решения социальных и бытовых проблем в «периферийных» городах;
- снижение (утрата) статуса локальных элит.

Среди ограничений на пути формирования агломераций в России можно назвать следующие:

- отсутствие специального правового регулирования. Законодательство не запрещает, но и не содействует этому процессу. А по отдельным вопросам заставляет изобретать «обходные пути» или действовать на основе коллективного соглашения;
- современный градостроительный кодекс вкупе с законом от 06.10.2003 года № 131-ФЗ создает преграды для городского развития: развитие города ограничено городской чертой и любое финансирование, выходящее за пределы города, рассматривается как нецелевое со всеми вытекающими правовыми последствиями;
- нет единства терминологии;
- отсутствует системный подход государства и стратегии в деле формирования агломераций и роли государства в их поддержке;
- нет институциональных условий: отсутствует эффективная, профессиональная инфраструктура поддержки и формирования агломераций как в национальном, так и региональном контекстах;
- агломерационная практика в России значительно опережает теорию; это происходит потому, что в стране (и это очень хорошо для формирования агломераций) присутствуют механизмы самоорганизации, используемые на практике вне зависимости от наличия методологической базы, а в силу действия объективных законов и на основе опыта работы и интуиции отдельных руководителей на местах.

Различные современные подходы к управлению социально-экономическими системами, применяемые в России, не обладают достаточной универсальностью, не отличаются единством методологии, что ограничивает их использование на практике. Такое разнообразие инструментов и рекомендаций требует нового осмысления и систематизации для выработки единой методологии управления. Содействие адекватному формированию агломераций как форме модернизации национальной экономики и комплексного инструмента развития должно стать важной государственной задачей на многие десятки лет. Тем более, что подверженность социально-экономических систем процессам самоорганизации позволяет задействовать в управлении ими как внешние, так и внутренние резервы и достигать намеченных целей в соответствии с национальными интересами.

Проблемы крупных российских городов определяются состоянием коммуникаций; жилья; транспорта; экологии; наличием земли для развития (ее отсутствием); правовыми ограничениями; дефицитом (или наличием) финансов для развития.

Сегодня города конкурируют за привлечение бизнеса, предлагая более благоприятные условия. При этом в некоторых из них уже возникают проблемы, связанные с тем, что возможные инвестиции не обеспечиваются имеющимся городским инфраструктурным потенциалом (дефицит энергоснабжения и водоснабжения, недостаток рабочей силы, отсутствие необходимых площадей для производственного и жилищного строительства, неразвитость транспортной сети).

Другой проблемой является оптимизация расселения жителей. Пока оно в значительной степени стихийно, а соответствующие разрозненные меры не приводят к должному результату.

Развитие агломерации связано с исчерпанием возможностей города для размещения производства, инфраструктуры и т.п., и необходимостью его развития на более широкой территориальной базе. Эти вопросы должны решаться комплексно с учетом перспектив развития прилегающих к городу территорий, в формате агломерации.

Другая «острая» проблема: сегодня происходит уменьшение численности средних и малых городов, а значит сокращение их экономического потенциала. Учитывая динамику оттока молодежи, эти города рискуют превратиться в поселения пенсионеров, а их трудовой потенциал будет представлен преимущественно малоквалифицированной рабочей силой. Соответственно, в этих городах сократятся и возможности для размещения современных производств.

Избыточное давление испытывает на себе городская инфраструктура. Города стали задыхаться в пробках, резко обострилась проблема подключения к коммунальным ресурсам новых предприятий и жилых домов, миграционная волна с трудом поддается управлению и т.д. Таким образом, существенным ограничителем для развития областных столиц стала недоразвитость или даже истощенность периферии. Стихийное, варварски дикое высасывание ресурсов из периферии должно уступить место целенаправленному и культурному возвращению ей возможности развития. Поэтому миссия городов по цивилизованному восстановлению и развитию периферии должна приобрести форму «портфеля» самых разнообразных проектов, инициируемых руководством (вернее, элитой) крупных городов и районов совместно с бизнесом при заинтересованном участии представителей региональной и федеральной власти.

В России насчитывается 20 формирующихся агломераций (протоагломераций)¹ с населением 1 млн человек и более, еще 2 пороговые агломерации². Крупные групповые системы расселения (агломерации) отличаются динамичностью экономического развития, высокой концентрацией человеческих, производственных ресурсов, образовательного и научного потенциала, развитой инфраструктурой, обеспечивающей связь с национальным и глобальным рынками. Значение агломераций особенно важно на приграничных территориях, поскольку агломерации являются ключевыми точками геополитического влияния.



Рис. 1. Городские агломерации России

Крупные агломерации, располагаясь на значительной территории, способны организовать экономическую и социальную жизнь на большом пространстве вокруг себя. Предъявляя многократно возросший потребительский спрос к окружающим их территориям, агломерации превращаются в центры освоения и управления экономическим развитием регионов. Востребованность агломераций в России также связана с необходимостью повышения инвестиционной привлекательности территорий, созданием центров притяжения производств и инновационных технологий.

¹ Московская, Санкт-Петербургская, Самарско-Тольятинская, Екатеринбургская, Нижегородская, Ростовская, Новосибирская, Волгоградская, Казанская, Челябинская, Омская, Саратовская, Пермская, Уфимская, Красноярская, Новокузнецкая (Кузбасская), Краснодарская, Иркутская, Воронежская, Владивостокская, Нижне-Камская (Набережночелнинская).

² Тульско-Новомосковская (1.026.069 чел.) и Нижне-Камская (Набережночелнинская, 1.102.635).

Таблица 1

Численность городского населения агломераций России¹
(по состоянию на 1 января 2010 г.)

№ п/п	Название агломерации	Численность населения	№ п/п	Название агломерации	Численность населения
1.	Московская: города – 81 пгт – 72	17,315,765 15,386,703 636,035	11.	Саратовская: города – 2 пгт – 1	1,117,188 1,036,353 33,818
2.	Санкт- Петербургская: города – 32 пгт – 32	6,229,871 5,511,269 170,208	12.	Пермская: города – 2 пгт – 1	1,143,832 1,039,129 4,523
3.	Самарско- Тольяттинская: города – 11 пгт – 14	3,170,141 2,428,871 125,902	13.	Уфимская: города – 2 пгт – 1	1,235,459 1,064,705 22,358
4.	Екатеринбург- ская: города – 11 пгт – 23	2,053,610 1,914,926 138,684	14.	Красноярская: города – 3 пгт – 3	1,155,477 1,024,412 36,985
5.	Нижегородская: города – 11 пгт – 12	2,097,222 1,892,048 36,106	15.	Новокузнецкая (Кузбасская): города – 7 пгт – нет	1,205,805 1,096,395
6.	Ростовская: города – 6 пгт – 1	2,095,551 1,703,226 10,619	16.	Краснодарская: города – 3 пгт – 4	1,343,964 976,675 69,476
7.	Новосибирская города – 5 пгт – 10	1,997,313 1,616,792 119,323	17.	Иркутская города – 6 пгт – 2	1,081,386 1,024,598 16,447
8.	Волгоградская: города – 4 пгт – 10	1,517,398 1,313,518 102,237	18.	Воронежская: города – 3 пгт – 8	1,174,824 906,206 70,008
9.	Казанская: города – 5 пгт – 5	1,560,459 1,311,748 39,571	19.	Владивосток- ская: города – 7 пгт – 3	1,199,063 1,102,210 23,116
10.	Челябинская: города – 4 пгт – 2	1,534,763 1,300,246 22,174	20.	Омская: города – 2 пгт – 3	1,260,889 1,150,910 31,203
Общее число городского населения в агломерациях – 44,562,960					
Общее число городов в агломерациях – 201					
Общее число пгт в агломерациях – 197					

¹ Состав агломераций определен экспертным путем.

Одной из задач региональной политики в России должно стать повышение емкости региональных рынков и сжатие экономического пространства путем агломерирования территорий. Создание условий для появления и развития высоко урбанизированных территорий представляется приоритетным направлением территориального развития.

Предусмотренное в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. качественное изменение структуры экономической деятельности не может происходить в отрыве от целенаправленного преобразования территориальной структуры размещения производительных сил.

Доля агломераций в городском населении России – 42%. За 20 лет только 5 городов-ядер агломераций смогли увеличить свое население (Москва, Ростов-на-Дону, Казань, Красноярск, Краснодар), еще в трех численность жителей существенно не изменилась (Екатеринбург, Омск, Набережные Челны). Снижение численности населения в 14 городах-ядрах агломерации свидетельствует не столько об общей убыли населения, в том числе городского, сколько о том, что урбанизационные процессы замедлились, стихийное формирование новых агломерационных центров в сложившихся условиях представляется невозможным. Происходит переток трудовых ресурсов, и прежде всего, квалифицированных кадров из городов-ядер в г. Москву. Вместе с тем, очевидно, что статистические данные не отражают реального так называемого «дневного» населения в этих городах, являющихся центрами ежедневной маятниковой миграции.

*Комплексный инвестиционный план – эффективный инструмент
содействия формированию городских агломераций
в современных условиях*

Опыт Минрегиона России и более чем 150 муниципальных образований, участвовавших в программе 2009–2010 гг. по поддержке монопрофильных муниципальных образований, показал эффективность использования в целях городского развития так называемых «комплексных инвестиционных планов» (КИП). Это обоснованные мероприятия, четкое целеполагание на основе тщательной диагностики, программно-целевой подбор инвестиционных проектов, жесткая мотивация и обязательства сторон, сочетание интересов государства и бизнеса и т.п. Такие КИПы стали механизмом обоснованного и уверенного привлечения бюджетных и внебюджетных ресурсов, и практической модернизации городских экономик, кластерного развития и перехода на программно-целевой метод управления развитием.

Комплексные инвестиционные планы позволяют более успешно и согласованно концентрировать человеческие и материальные ресурсы всех уровней власти и бизнеса для решения задачи и уже в краткосрочной и среднесрочной перспективе обеспечить ожидаемый результат. Это достигается использованием спланированных и взаимоувязанных мер и инвестиционных проектов, объединенных единым замыслом и обязательствами участников.

Опыт разработки таких планов (2009–2010 гг.) указывает на безусловную необходимость устранения определенных противоречий (ограничений), описанных выше и представляющих по существу проблемы, которые можно ликвидировать только с помощью агломераций (отсутствие территории развития, где может реализовываться инвестиционный проект, недостатки инфраструктуры, недостаток трудовых ресурсов, если не привлекать соседние территории и т.п.).

Применение КИП наряду с другими инструментами современной технологии устойчивого социально-экономического развития (стратегия, среднесрочные планы, схема территориального планирования и др.) создаст устойчивые предпосылки наращивания конкурентных преимуществ агломерации. Опыт Минрегиона России в этом деле по сравнению с другими министерствами и ведомствами сегодня является уникальным.

*Пути содействия формированию адекватных городских агломераций
в России и роль федерального центра*

Механизмы управления развитием агломерации лежат главным образом в сфере инфраструктурного развития территорий и институциональной обустроенности основных рынков. Тем не менее, сегодня реализовать крупные межрегиональные инфраструктурные проекты и решать проблемы поддержания единого правового пространства в РФ весьма сложно. Необходимо решать комплекс вопросов административного характера, например, связанных с конфигурацией границ новых регионов и перспективами их объединения, разграничением полномочий и механизмами совместной реализации инфраструктурных проектов на территории нескольких субъектов федерации и т.п. Для этого нужен универсальный алгоритм решения новых нестандартных управленческих задач, таких, как система правил оптимального сочетания целеполагающего и административного управления социально-экономическими системами (экономика региона, градообразующие предприятия, крупные корпорации, региональные инвестиционные программы, государственные структуры, общественные организации и др.).

В рамках государственной системы поддержки формирования агломераций так или иначе придется решать задачи по устранению правовых

и иных противоречий, в частности, по созданию избирательного механизма освобождения стоимости реализованного инвестиционного проекта в рамках формирования агломерации от ряда налогов. Например, можно разработать и внедрить механизм возмещения налога на прибыль от средств, вложенных в проект, после его вхождения в эксплуатационную фазу. На уровне региона при соответствующем изменении федерального законодательства можно подобным образом минимизировать для инвесторов суммы уплаченного налога на имущество организаций и налога на землю. Это должно решаться на федеральном уровне через координацию в общей системе государственного устройства. При этом основным требованием должны стать решения, основывающиеся только на интересах целого, а не его частей: развитие агломерации должно осуществляться путем развития всего агломерационного ареала (а не только города как ядра агломерации). Для полномочной федеральной структуры координация такого подхода не будет представлять особой сложности, но будет оправдана с государственной точки зрения и выполнения федеральных приоритетов развития страны и ее территорий.

Закрепление за содействием формированию городских агломераций приоритетного значения и определение ответственного координатора (в силу межведомственности формирующихся в рамках агломерации интересов) вытекает из Стратегии 2020 и пяти задач, выдвинутых президентом России для осуществления модернизации экономики страны.

В рамках работы по новому федеральному приоритету (поддержка формирования городских агломераций) необходимо акцентировать усилия на следующих направлениях:

- развитие экономических преимуществ агломераций;
- создание правовых основ и эффективной структуры управления агломерациями;
- обеспечение прав собственности;
- развитие транспорта и получение доходов от транспорта;
- обеспечение правильной структуры поселений;
- четкое определение роли городских центров в рамках агломерации;
- компетенция и полномочия различных институтов;
- развитие глобальной и региональной конкуренции.

Особо необходимо выделить направление «управление агломерациями». Для формирования современной агломерации имеются важные

предпосылки, оно происходит в порядке естественного хода вещей, чаще всего вне зоны системного воздействия (пока оно не выстроено). Тем не менее, процессы, лежащие в его основе, представляются управляемыми. Это объясняет мотивы властных структур актуализировать и усилить доступные инструменты управления процессами формирования и развития современных городских агломераций – центров постиндустриальной экономики. Агломерация – это не сумма частей, а единый объект, который не должен формироваться спонтанно. Роль федерального центра – содействовать формированию агломераций с заданными свойствами, помочь определять такие их параметры, которые способствуют достижению как экономических, так и социальных, экологических целей, задать правовые рамки, обеспечивающие политическую стабильность, охрану прав собственника, создавать равные условия ведения бизнеса, пресекая нечестную конкуренцию и т.п.

Поэтому проблема городских агломераций, особенно в российских условиях – не столько экономическая проблема подтягивания государством определенных ресурсов. Это прежде всего проблема реализации внятной социальной политики, системно осуществляемой на корпоративном и региональном уровнях.

