ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ГОРОДСКИЕ АГЛОМЕРАЦИИ РОССИИ: ОТ СТИХИЙНОГО К ЦЕЛЕНАПРАВЛЕННОМУ РАЗВИТИЮ

Любовный В.Я.

доктор экономических наук, профессор, академик Российской академии архитектуры и строительных наук, главный научный сотрудник, Институт макроэкономических исследований Министерства экономического развития Российской Федерации (Россия), 125284, Россия, г. Москва, 1-й Хорошевский пр., д. 3а, vlubovnyi@isr.ru

УДК 338.242
ББК 65.050.2

Цель. Проанализировать, обобщить и систематизировать опыт, проблемы и перспективы формирования и государственного регулирования развития городских агломераций в России в широкой исторической перспективе.

Методы. Исследование базируется на общенаучных методах факторного, сравнительно-исторического, кросс-регионального и кросс-национального анализа, а также на методах теории пространственного развития

Результаты и практическая значимость. Обоснованы подходы к формированию стратегических приоритетов в сфере государственного регулирования развития российских агломераций. Выявлена специфика генезиса российских агломераций, оказывающая существенное влияние на формирование современной модели государственного воздействия.

Научная новизна. Выявлены и развернуто охарактеризованы основные стадии формирования городских агломераций в РФ. Обоснованы необходимость и возможность учета выявленных особенностей при формировании государственной политики, обеспечивающей инновационный тип развития экономики страны.

Ключевые слова: городская агломерация, стадии развития агломераций, государственное регулирование развития агломераций.

URBAN AGGLOMERATIONS OF RUSSIA: FROM NATURAL TO TARGETED DEVELOPMENT

Lyubovnyy V.Ya.

Doctor of Economics, Professor, Academician of the Russian Academy of Architecture and Building Sciences, chief researcher, Macroeconomic Research Institute of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation (Russia), 3A, Khoroshevsky 1st lane, Moscow, Russia, 125284, vlubovnyi@isr.ru

Purpose. Analyze, summarize and systematize the experience, problems and prospects of formation and state regulation of urban agglomerations in Russia in a broad historical perspective.

Methods. The study is based on scientific methods of factor, comparative-historical, cross-regional and cross-national analysis, as well as methods of the spatial development theory.

© Любовный В.Я., 2015

Любовный В.Я.

Results and practical significance. Author based approach to the formation of strategic priorities in the field of state regulation of Russian agglomerations. The specificity of the Russian agglomerations genesis has a significant influence on the formation of a modern model of state influence.

Scientific novelty. Author identified and described the main stages of the metropolitan areas in the Russian Federation formation. The necessity and the possibility of taking into account the identified features in the formation of public policy, providing innovative type of economic development of the country.

Key words: conurbation, the stage of development of agglomerations, state regulation of agglomerations.

Еще совсем недавно проблемы развития городских агломераций не выходили за рамки интересов и профессиональной деятельности специалистов в сфере градостроительства, территориального планирования и районной планировки. При этом сам термин – «городская агломерация» не имел и пока еще не имеет официального (правового) признания.

Положение кардинально изменилось за последние годы. Рассматривая возросший интерес к городским агломерациям, необходимо выделить объективные и субъективные факторы. К первой группе следует отнести, прежде всего, объективную востребованность и возможность формирования агломераций, позволяющих получить существенный дополнительный экономический и социальный эффект. Концентрация на компактной и инфраструктурно обеспеченной территории разнопрофильных и разномасштабных объектов, возможность непосредственного взаимодействия специалистов различных сфер деятельности, является основой для активной межхозяйственной, межотраслевой и межмуниципальной кооперации, позволяющей максимально реализовать агломерационный (синергетический) эффект.

Важно отметить, что крупные городские агломерации (КГА), особенно в условиях России выполняют функции главных звеньев опорного каркаса расселения страны. В условиях перехода экономики на рыночные отношения территориально-хозяйственный комплекс КГА обладает наибольшей устойчивостью и способностью адаптации к новым условиям в силу его диверсифицированности и возможности перераспределения функций и ресурсов между различными элементами агломерации.

Объективная востребованность этой формы расселения и пространственной организации производительных сил обусловила масштабность рассматриваемого явления. Согласно неоднократным исследованиям, в России имеется более 30 крупных городских агломераций (с центральным городом – от 500 тыс. и более жителей), в которых сосредоточено более 1/3 всего населения страны и более половины ее научно-кадрового потенциала. Среди крупных городских агломераций – Московская, Санкт-Петербургская, Самарско-Тольяттинская, Нижегородская, Екатеринбургская, Новосибирская, Ростовская, Челябинская, Новокузнецкая, Сочинская.

К числу субъективных факторов следует отнести в определенной мере «компанейский» характер развертывания (с различной интенсивностью) работ по развитию агломераций. Это в ряде случаев находит отражение в практике волевого, административного «назначения» агломераций и «включения» в их состав тех или иных городов и других муниципальных образований, когда отсутствуют, например, интенсивные и массовые трудовые и культурно-бытовые связи населения. Есть и иные примеры «волевого» решения, когда из реально существующей агломерации вычленяется лишь часть территории, расположенная в границах «своего» субъекта Федерации, а отсеченная часть агломерации вообще выпадает из сферы внимания и целенаправленного регулирования.

В условиях объективной необходимости перехода к инновационному типу экономического развития страны мощный научно-производственный, кадровый потенциал и наличие преобладающей части вузов страны, выгодное экономико-географическое положение выдвигает агломерации в качестве одной из наиболее эффективных форм территориальной организации производительных сил и расселения.

Вместе с тем благоприятные предпосылки во многом носят еще потенциальный характер, и их реализация нуждается в целенаправленной деятельности органов власти субъектов Федерации, местного самоуправления, федеральных органов и хозяйствующих субъектов, расположенных на территории агломерации.

Принципиальными вопросами являются определение места агломераций на перспективный период в системе расселения и территориальной организации хозяйства страны и обоснование основных направлений совершенствования их развития, а также механизмов регулирования этих процессов.

В последние годы на рассмотрение было последовательно представлено несколько вариантов концепции Стратегии социально-экономического развития

регионов Российской Федерации, а также совершенствования региональной политики. Рассмотрение концепций показывает, что их основная идея заключается «в сжатии пространства», в переходе к поляризованному развитию с выделением и поддержкой «зон опережающего экономического развития», представленных, прежде всего, крупными городскими агломерациями.

Наиболее предметное отражение дискуссия о курсе на «сжатие пространства» получила в монографии автора «Города России: альтернативы развития и управления» [1, с. 166–167].

Основа новой экономики – трехмиллионные агломерации, цитируется в статье: «Здесь на основе достижения критической массы интеллектуальных ресурсов формируется инфраструктура знаний, реализуются новая модель городского управления и концепция креативного города» [2].

В состав предлагаемых на перспективу 20 агломераций помимо их центров входят 207 городов (преобладающая часть – это города с населением менее 100 тыс. жителей) и 206 поселков городского типа. За пределами агломераций в этом случае будут находиться 729 небольших городов и 1080 пгт, или более 4/5 от их общего числа. Как следует из анализируемого в статье документа, за пределами агломераций «развивать малые города бесперспективно» [2]. Через год после выхода статьи аналогичная позиция прозвучала в сообщении министра экономического развития РФ Э.С. Набиуллиной о судьбах городов, в рамках Урбанистического форума «Глобальные решения для российских городов», прошедшего в Москве 8–9 декабря 2011 г.

Приведенные масштабы миграции из небольших городов – 15–20 млн человек сопоставимы с численностью всего их трудоспособного населения. А в общей сложности предложенные направления будут касаться четверти всего населения России – 30–35 млн человек, которые будут вынуждены покинуть родные, а нередко и многовековые места проживания. Такое «великое переселение» равносильно стихийному бедствию или являются результатом войны, а его масштабы вряд ли имеют аналоги в мировой истории. Следует напомнить, что за годы Отечественной войны на советской территории были разрушены 1710 городов и поселков городского типа. Сравним с планами инициаторов «сжатия пространства» – ими предлагается ликвидировать 1809 малых городов и пгт!!!

Отдавая должное крупным городским агломерациям как перспективным центрам перехода страны на инновационный путь развития, представляется необходимым обратить внимание на следующие положения:

• Развитие крупных городских агломераций может быть обоснованным лишь при условии их рассмотрения в общей системе прогнозирования экономики страны, ее территориальной организации и совершенствования расселения, включая оценку преимуществ и ограничений всех форм территориальной организации и расселения с позиций их роли в современном и перспективном развитии России.

• Проведенный анализ показывает, что в условиях России, наряду с задачей перехода на инновационный путь развития, серьезного внимания требуют: развитие сельскохозяйственного производства и АПК в целом и связанной с ним системы городского и сельского расселения; проблемы сохранения исторических городов и использования этого уникального богатства России в туристическо-рекреационных целях; геополитические факторы и безопасность страны, роль в решении этих проблем расселенческих и градостроительных факторов.

• Наряду с агломерациями в качестве эффективных центров инновационной деятельности могут выступать и города, расположенные далеко за их пределами. Примером могут служить ряд городов ЗАТО, специализированных на разработке и реализации научных и прикладных исследований в сфере атомной промышленности. К этой же категории может быть отнесена большая группа наукоградов, как получивших соответствующий статус, так и потенциальных.

• Рационализация пространственно-планировочной организации агломераций потребует существенных финансовых затрат, которые могут оказаться сопоставимыми с годовыми бюджетами страны.

Выбор городских агломераций в качестве единственной формы реализации инновационной деятельности далеко не в полной мере подтверждается сложившейся практикой. Можно было бы ожидать, что такой город, как Москва, располагающий практически всем набором объектов и кадрами для развития инновационной сферы, будет лидером в развитии передовых сфер деятельности. Однако, как свидетельствуют, в частности, данные о динамике объемов отгруженной инновационной продукции, такие показатели по Москве находятся на уровне средних по стране.

Важно также объективно отнестись к доводу о положительном влиянии крупных агломераций на социально-экономическое развитие соседних районов. Неоднократно высказываемый тезис, что развитие крупнейших агломераций приведет к значительному оживлению экономики и социального развития соседних регионов представляется не очень убедительным. Об этом красноречиво свидетельствует длительная практика воздействия двух столиц – Москвы и Санкт-Петербурга (Ленинграда) совместно с их областями на социально-экономическое развитие тяготеющих к ним субъектов Федерации. Данные подтверждают, что столицы действовали, как активный магнит, притягивая население (прежде всего, его, наиболее активную, дееспособную

часть) с расположенных между ними или в зоне их тяготения территорий. Налицо достаточно устойчивая тенденция, не позволяющая столь оптимистично говорить о возможном благотворном влиянии крупнейших центров на развитие сопредельных территорий.

Отмеченные достоинства агломераций, как правило, сопровождаются крупными проблемами в их развитии. Наибольшую остроту приобрели проблемы инженерно-планировочного, природно-экологического и социального характера. Естественно, что применительно к конкретным агломерациям состав проблем, масштабы их негативных проявлений будут существенно различаться. Однако их совокупность свидетельствует о серьезных недостатках среды жизнедеятельности в крупных городских агломерациях, что требует разработки и последовательной реализации мер по формированию комплекса условий для становления инновационной экономики и благоприятной для населения городской среды.

Особое внимание целесообразно обратить на своеобразие агломерации как объекта идентификации, стадийности развития и обеспечения регулирующего воздействия, увязанного со специфическим задачами развития, свойственным той или иной стадии формирования.

Прежде всего, необходимо отметить, что состав практически каждой агломерации – носит весьма неустойчивый, нестабильный характер. Естественно, что и границы агломераций также носят весьма динамичный характер, требовавших и существенного уточнения критериев их выделения.

Крупная городская агломерация – это не только форма расселения, но и особая форма пространственной организации различных сфер и видов деятельности, образованная группой компактно расположенных городов и других населенных пунктов, объединенных интенсивными, регулярными хозяйственными, трудовыми, социально-бытовыми и иными связями.

В настоящее время примат выделения состава агломерации базируется, прежде всего, на транспортно-временной доступности. Среди связей первенство принадлежит маятниковой миграции населения. Вместе с тем, набор связей, которые влияют на состав и границы агломераций, существенно шире и разнообразнее. Наряду со связями по трудовому тяготению, учебы и культурно-бытовому обслуживанию, необходимо выявлять связи по обслуживанию хозяйственного комплекса города – центра агломерации, а также иные связи, включая производственно-технологическую и экономическую кооперацию.

Давая в большинстве случаев содержательное определение понятия агломерации и отмечая ее большую роль в прогрессивных изменениях страны, реально в практических работах преобладает подход к агломерациям как расселенчески-инфраструктурному объекту, а не как сложному системному социально-экономическому образованию и важному элементу территориальной организации страны, включая расселение. Но в конкретных разработках реально рассматривается только расселенческо-инфраструктурный аспект, а остальные, не менее важные позиции, отражаются в лучшем случае в качестве «дежурных», справочных сведений.

Но что стоит за трудовыми маятниковыми передвижениями населения? Это связь между местами приложения труда и местами расселения. Но места приложения труда – это экономическая основа развития тех или иных городов, которая формируется в зависимости от целого рода факторов, среди которых существенную роль играют специфичные для разных видов (объектов) экономической деятельности требования к их пространственной организации. Тем самым трудовое тяготение, направления маятниковой трудовой миграции, формирующие пространственный ареал агломерации, не могут трактоваться как «чисто» социальное явление.

В связи с этим, представляется важным для характеристики агломерации как объекта идентификации и регулирования введение понятия внутриагломерационного социально-экономического пространства. В зависимости от степени сформированности пространства можно судить об уровне развития той или иной агломерации. В условиях рыночных отношений характеристиками (показателями) единого социально-экономического пространства могут быть уровни развития внутриагломерационных рынков: труда, жилья, земельный рынок, а также рынки образовательных, медицинских, информационных услуг, утилизации отходов, строительных услуг и стройматериалов, транспортных услуг, юридических, консалтинговых услуг.

Отмеченные рынки не всегда укладываются в рамки агломераций, часть из них может иметь более широкие ареалы, что явится результатом воздействия различных факторов. В одних случаях, как, например, на рынке труда при изменении скорости общественного транспорта (соответственно и времени на передвижение) поток маятниковых передвижений может существенно выйти за границы агломераций. Другой пример – изменение затрат на производство того или иного продукта, или оказания услуги, влияющие на конкурентные возможности территории, или экспансия в пределы агломерации с товаров более низкими затратами и ценами.

Особый вид рынка образуют связи *производственно-технологического характера*: кооперирование при производстве той или иной продукции, передача определенных фракций в нефтехимии или «переделов» в металлургии и т. д. При этом здесь могут присутствовать рыночные отношения и конкуренция между поставщиками (в одних случаях – экономия на транспортных расходах при небольших объемах

производства или бо́льшие объемы, которые снижают себестоимость продукции). Существенное влияние могут оказать либо изменение форм собственности, либо формы организации производственно-экономических отношений. Показателен пример Пикалево: вначале это был единый комбинат и до вычленения отдельных производств в качестве самостоятельных юридических организаций его деятельность базировалась на основе внутризаводской кооперации, а после образования юридически самостоятельных производств появились рыночные отношения и общее производство не только затормозилось, но и перепрофилировалось. В результате деформации производственно-экономических отношений возникли острейшие социальные конфликты (часть рабочих подлежала увольнению). Этот пример показывает, что разрушение рациональных производственно-экономических связей или формирование искусственных барьеров может привести и приводит к серьезным разрушениям не только экономического пространства, но и способно парализовать развитие города, агломерации и целого региона.

Важное значение для консолидации экономического пространства агломерации приобретает снижение различий в правовом статусе, налогово-бюджетной системе, нормативной базе, тарифах за пользования транспортными и иными услугами. Они могут быть едиными для всей территории агломерации или разобщенными, ущемляющим непосредственно или опосредовано жизненные интересы граждан, предпринимателей, занятых в малом и среднем бизнесе, проживающих за пределами центра агломерации. Нередко, именно различия в указанных сферах повышают число маятниковых мигрантов.

При определении состава агломерации существенное значение необходимо придать наличию или возможности формирования, с одной стороны, её «скрепляющих» различных «каркасов», прежде всего, транспортно-коммуникацинного характера, а с другой, – создающих необходимые условия для обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности: экологические каркасы, природные разрывы, отделяющие зоны интенсивных транспортно-коммуникационных и плотно застроенные территории, создавая реально «поляризованное пространство» (Б.Б. Родоман).

Существенное значение приобретает учет исторического наследия, менталитета местного населения. Консерватизм отмеченных и других элементов может оказывать значительное влияние на формирование позитивных или негативных изменений в развитии агломераций [3].

На протяжении длительного времени методы выделения городских агломераций были предметом исследования многих отечественных и зарубежных специалистов в сфере градостроительства и экономической географии. Значительное внимание этой проблеме было уделено в работах ЦНИИП градостроительства, Института географии и ряда других научных и проектных организаций.

Критический обзор различных подходов и обоснование авторского видения решения этой задачи даны в содержательной статье А.С. Заграничной и О.С. Семеновой, опубликованной в сборнике РААСН [4]. Авторы статьи выделяют два принципиально разных решения данного вопроса. Первый основан на определении транспортной доступности (ЦНИИПградостроительства – Е.М. Баркова) путем построения изохрон двухчасовой доступности от города-центра и дополненный впоследствии в ИГАНе получасовой изохроной от больших и средних городов, расположенных на периферии городской агломерации.

Второй подход, получивший распространение в зарубежной практике, основывается на статистической информации о численности населения и потоках трудовых мигрантов между центральным городом и пригородными территориями. В.Л. Глазычев при определении границ Челябинской агломерации совместил два подхода, сделав акцент на учете сложившихся административно-территориальных образований.

Авторы статьи исходят из необходимости учета максимального количества связей между ядром агломерации и остальной тяготеющей территорией. При этом они солидарны с точкой зрения И.М. Майергойза и Г.М. Лаппо, что границы агломераций должны определяться недельным циклом жизнедеятельности населения. Многочисленные современные наблюдения в Москве, по мнению автора, подтверждают этот вывод: значительная часть занятых в городском хозяйстве жителей удаленных районов Московской области и пограничных с ней субъектов Федерации, проживая в столице в течение рабочей недели, в выходные дни едут в родные места. Вместе с тем приоритет отдается ими маятниковым трудовым миграциям, где их интенсивность коррелируется с уровнем зарплаты. Существенное внимание ими было уделено рекреационной миграции. Анализ всех значимых видов связей с наложением на картографическую основу, содержащую пути сообщения всех видов транспорта, позволил выявить многокритериальную границу Красноярской агломерации.

С нашей точки зрения, границы агломераций носят весьма подвижный характер, обусловленный динамикой и непостоянством «поведения» основных факторов, принимаемых для определения границ (изменение скорости пассажирского транспорта, изменения контингента населения, участвующего в маятниковых миграциях под влиянием внешних социально-экономических факторов – колебание рынка труда, финансово-бюджетной политики и т. д.). Необходимо учитывать и своего рода «экспансии», осуществляемые,

с одной стороны, строительным бизнесом, осваивающим под жилищное строительство значительные территории, с другой, – перераспределение земельных участков с изменением характера их предназначения. Все это в конечном итоге оказывает существенное влияние на степень стабильности границ агломерации.

С учетом высказанных соображений в качестве границы агломерации можно принять двухчасовую транспортную доступность (без учета высокоскоростного движения). Длительность существования определенной границы целесообразно ограничить максимально 10–12-летним периодом, требующим в последующем её корректировки.

Состав и границы агломерации будут существенно различаться в зависимости от стадии её «зрелости». Поэтому представляется крайне важным более четко выделить ***стадии формирования агломерации*** и самое главное – определить ведущие факторы, обусловившие смену одного этапа другим. Такой подход важен не только для осознания генезиса агломерации и её движущих факторов, но он имеет существенное значение для разработки прогнозов развития процессов агломерирования. В этом отношении представляется целесообразным рассмотрение в качестве объекта стадийного развития Московской агломерации, во многом опережающей развитие других подобных образований в России.

Применительно к столичному региону в определенном приближении можно выделить следующие стадии (этапы) агломерационного развития, выделяя по возможности основные факторы, оказавшие наибольшее влияние на данные процессы. Формированию агломерации должно предшествовать развитие соответствующей материальной основы (предприятия, жилые образования, соединяющие их дороги). Однако для включения процесса агломерирования должен «заработать» особый механизм или механизмы. Таким механизмом, прежде всего, является разделение труда в его различных проявлениях, главным из которых становится отделение мест проживания от мест приложения труда.

В связи с этим нам представляется необходимым выделение ***предагломерационной стадии***, когда уже созданы основные материальные предпосылки, но необходимо включение определенных механизмов, чтобы изолированные поселения оказались включенными в процесс взаимозависимости и взаимодействия.

Применительно к Московской агломерации такая материальная основа начала формироваться с эпохи Петра 1, когда в Москве и в её окружении наряду с текстильной промышленностью стали развиваться предприятия других отраслей. Однако при этом качественные изменения и «включение» механизмов взаимодействия были связаны с переходом от мануфактурного производства к фабрично-заводскому, основанному на применении машин. Если при мануфактурном производстве рабочий получал все необходимое для изготовления продукции, не покидая свой дом, то машинное производство ориентировалось уже на «освобожденного» от собственных орудий труда работника. Рост объемов производства и расширение сфер деятельности потребовал привлечения дополнительной рабочей силы, развития и использования существующих и новых видов транспортного обслуживания.

Вслед за предагломерационной стадией следует ***первая стадия*** формирования агломерации.

Её характерные черты:

• преимущественно *экстенсивный характер*, опирающийся на использование еще свободных территориальных ресурсов, возможность существенного расширения ядра агломерация – Москвы за счет включения в её состав большой группы прилегающих городов и других поселений…. Об их прошлой жизни напоминают сохранившиеся названия улиц. Отметим, что аналогичный процесс в Ленинграде-Санкт-Петербурге имел иной характер – в состав второй столицы были включены пригородные городские образования. Но в отличие от Москвы, «перемоловшей» по своему образцу и подобию некогда своеобразные пригородные поселения, в северной столице более бережно отнеслись к включенным городам и поселкам, не только сохранив в основном их облик, но и создав условия для поддержания в них местного самоуправления в рамках общей системы управления городом;

• преодоление юридических границ столицы и перерастание в «реальный город» путем срастания со столицей прилегающих территорий, юридически входящих в Московскую область;

• практическую ликвидацию (застройку) ЛПЗП;

• главный вектор внутриагломерационных связей носит центростремительный характер, его содержательная основа – маятниковые трудовые и иные миграционные процессы.

При этом важно отметить, что главным фактором практически неограниченного роста населения Москвы стала усилившаяся диспропорция между уровнем жизни Москвы (по многим аспектам) и преобладающей части других регионов России, а основным «инструментом», в наибольшей степени повлиявшим на подобные методы развития Москвы стал строительный комплекс, интересы развития которого существенно превалировали над требованиями рациональной архитектурно-планировочной и инфраструктурной организацией территории столицы.

В значительной степени исчерпав экстенсивный путь развития Москвы, включив на заключительном этапе (хочется надеяться) громадный массив

территории Московской области (можно предположить, что не последнюю роль в присоединении этой зоны сыграли опять-таки интересы стройкомплекса Москвы), на территории агломерации стали проявляться новые тенденции, означавшие переход к новой стадии.

Вторая стадия – выделяется преимущественно интенсивным характером и качественным изменением структуры агломерации.

Её характерные черты:

• активное формирование в срединной и периферийной частях агломерации подцентров («ядер» агломераций «второго порядка»), путем активизации межотраслевого взаимодействия с рациональным разделением функций между подцентрами и тяготеющими к ним городских и сельских поселениё благодаря развитию новых мест приложения труда, созданию комплекса объектов по основным видам обслуживания населения, при обеспечении их транспортной и разумно-временной доступности

• подобной передислокации станет активное развитие скоростных видов транспорта;

• формирование (восстановление) природно-экологического каркаса, системы (сети) объектов и зон историко-культурного и природного наследия.

• поиски реальных резервов повышения уровня развития главного ядра агломерации (рациональное использование территорий производственных зон, включение в общественное пользование прибрежных территорий и т. д.);

• осознание необходимости включения в процесс целенаправленного развития Московской агломерации не только разработку проектно-планировочной документации, рассматривающей в органической взаимосвязи столицу и все агломерационное пространство, (а практически – всю область), но и изменение финансово-бюджетных отношений, правовых основ, совершенствования организационных структур управления;

• особое значение придается межмуниципальному сотрудничеству в решении, прежде всего, вопросов взаимовыгодного кооперированного развития инженерной инфраструктуры, утилизации отходов, культурно-бытового обслуживания;

• обогащение направлений главных векторов внутриагломерационных связей: наряду с сохранением центростремительных связей все больше значение приобретают горизонтальные связи; существенно расширяется содержательная основа – маятниковые трудовые и иные миграционные процессы активно дополняются кооперационными связями научно-производственного, учебного и иного характера.

Одним из результатов развития данной стадии – существенное ослабление центростремительных и рост горизонтальных связей, способствующих снижению маятниковой миграции и решению проблем развития Москвы.

Реализации позитивных мер на этой стадии формирования агломерации сдерживается инерцией и методами предшествующего развития. При этом важно отметить и далеко не всегда позитивную роль московского строительного комплекса. Потеряв в последние годы возможность массового жилищного строительства на территории столицы, его основные силы были обращены на ближнее Подмосковье. Никак не принижая необходимости улучшения жилищных условий в этой части области, тем не менее, копирование «московских эталонов» в ближнем и среднем Подмосковье вряд ли можно считать удачным решением в архитектурно-планировочном и эстетическом отношении. Массовый «десант» столичного стройкомплекса сыграл не последнюю роль в высоких показателях жилищного строительства Московской области.

В «недрах» отработки второй стадии все более активно начинается вызревание третьей стадии формирования агломерационных процессов.

Третья стадия – «выплескивание» процессов агломерирования за пределы границ Московской области. Нам представляется, что этот процесс носит весьма сложный по своей целевой направленности характер. (Понимая, что употребление «целевой» еще не говорит о его внешней направленности, скорее речь идет об осознании объективных процессов). С одной стороны, образование новых агломераций на базе периферийных областных центров, связано с необходимостью децентрализации управления в стране, с кардинальным повышением роли субъектов РФ, с одновременным наделением центров РФ рядом сфер, функций (объектов), выносимых из столицы; а с другой – идет смыкания процессов агломерирования с совершенствованием всей системы расселения, прежде всего, опорного каркаса расселения. При этом новые агломерации сохраняют определенные позиции с Московской агломерацией, в том числе и по линии кадрового взаимодействия, благодаря увеличению скорости транспорта, прогресса в системе передачи информации и т. д.

Реализация отмеченных позиций, применительно к выделенным стадиям развития агломерации находятся в непосредственной зависимости от выбора наиболее эффективных состава и методов управляющего воздействия.

Применительно к управлению социально-экономическим и пространственным развитием регионов, городов и других населенных мест можно говорить о двух принципиально разных подходах, характеризующих управляющее воздействие. Первый подход, в значительной мере унаследованный от советского периода,

базируется на жестком иерархическом разграничении компетенции и полномочий между различными по таксономии территориальными уровнями управления. Это по существу продолжение линии на укрепление «вертикали власти», на централизованное управление.

При этом наибольшей полнотой объектов и сфер управления обладает федеральный уровень, наименьшей – низшее звено муниципального уровня, представленное сельскими поселениями. Признавая определенное «удобство» в таком подходе для функционирования жестко ориентированной на иерархическое подчинение системы централизованного управления, необходимо видеть и существенные недостатки. Они связаны с тем, что подобная, в значительной степени формальная, логика вступает в противоречие с реальными потребностями объективно существующих образований, как единых социально-экономических и пространственно–инфраструктурных объектов – города и городские агломерации, развивающиеся по своей логике (хотя и далеко не всегда последовательно), в рамках свойственных им воспроизводственных процессов. Тем самым, во-первых, происходит подмена управления городом как целостным объектом дробными позициями, рассредоточенными по разным территориальным и ведомственным уровням власти. Во-вторых, исчезает главная цель управления городом – *содействие реализации воспроизводственных процессов, ориентированных на воссоздание единого городского или агломерационного «организма» и повышение его устойчивости в соответствии с новыми требованиями и условиями социально-экономического развития.* Второй подход ориентирован на управление развитием города или агломерации как целостных объектов с учетом особенностей, свойственных каждому таксономическому уровню, и может быть реализован лишь при условии существенной децентрализации управления.

Как известно, *у*правление, включает в себя такие позиции, как организация, координация, регулирование, информационное и законодательное обеспечение, наличие обратной связи, позволяющее в случае необходимости скорректировать управляющее воздействие.

Применительно к управлению такими сложными социально-экономическими и инфраструктурно-пространственными системами, как города и городские агломерации примат должен быть отдан, на наш взгляд, процессам регулирования, исходя из следующих соображений.

• Развитие городов, и прежде всего крупных и формируемых ими городских агломераций, подчинено объективным факторам, включающим процессы самоорганизации. В связи с этим управляющее воздействие на их развитие на основе учета объективных тенденций упорядочения внутренней структуры и элементов, а также возможных воздействий внешней среды может осуществляться преимущественно относительно «тонким» инструментарием, каким и является регулирование.

• Если в условиях централизованного (планового) хозяйства управление экономикой страны, ее регионов и городов происходило с помощью преимущественно директивных, распорядительных методов, то в рыночной системе оно может осуществляться путем использования в основном рыночных регуляторов, косвенно воздействующих через механизмы, затрагивающие интересы участников экономических процессов (цены, налоги, нормы, банковские проценты, санкции) [5, с. 344–345]; все более существенное значение приобретают такие методы и инструменты, как субсидиарность и государственно-частное и муниципально-частное партнерство.

• Переход на инновационный путь развития, как показывает опыт передовых зарубежных стран, возможен лишь при условии, если в качестве основного ресурса выступает человеческий капитал. Его формирование требует особой среды жизнедеятельности, обеспечивающей свободное, творческое развитие личности и объединяющей жителей городов на базе учета индивидуальных и общих интересов. При этом в качестве основного инструмента взаимодействия жителей городов и агломераций выступают различные формы местного самоуправления, ориентированного не только на информированность жителей о проблемах своей общины, но и на активное и разностороннее участие в их решении. В этих условиях управляющее воздействие может осуществляться преимущественно на основе процессов регулирования.

Полноценное формирование взаимосвязанной системы регулирования развития городов и городских агломераций возможно лишь в рамках совершенствования общегосударственной системы управления, федеративных отношений, региональной и муниципальной политики. Такой подход как одно из направлений регулирования развития городов должен базироваться на разработке Градостроительной доктрины Российской Федерации, генеральной схемы пространственной организации экономики страны и ее регионов и генеральной схемы расселения.

Наряду с подготовкой столь масштабных проектов, необходимо существенно трансформировать налогово-бюджетную систему, прежде всего применительно к финансовым отношениям между центром, регионами и городами и другими муниципалитетами, что в совокупности может содействовать изменению направленности финансово-инвестиционных потоков. Такая трансформация может оказать решающее влияние на возможность модернизации социально-экономического и пространственного развития и снижения

диспропорций между столицей, региональными центрами и большинством городов страны.

Регулирующее воздействие на целенаправленное развитие городских агломераций должно включать следующие взаимоувязанные и непротиворечивые позиции и сферы: законодательство, прогнозно-проектное, информационное и кадровое обеспечение, финансово-экономические механизмы, организационные структуры управления. Особое значение должно быть придано реализации проектных предложений и функционированию городской агломерации как системного образования.

Приведем краткую характеристику выделенных позиций.

Проблемы правового обеспечения регулирования развития городских агломераций не могут рассматриваться вне общего состояния законодательной базы градостроительства. Как известно, в принятой в 1993 г. Конституции РФ градостроительство не вошло в перечень предметов ведения федерального уровня и совместного ведения федерального и регионального уровня. И только в федеральных законах, развивающих положения Конституции, градостроительство было отнесено к предмету ведения субъектов Федерации и муниципальных образований. Вместе с тем отсутствие в Конституции основ градостроительной деятельности, прямых норм, существенно ограничивает возможности решения существующих проблем в сфере градостроительства. Следует отметить, что по мнению многих профессионалов –градостроителей принятие Градостроительного кодекса оказало негативное влияние на развитие городов и других населенных мест, на состояние расселения. Что касается проблем регулирования развития городских агломераций, то до последнего времени они не рассматриваются ни в одном из правовых актов, нет о них даже упоминания и в Градостроительном кодексе.

Одним из ключевых вопросов регулирования развития агломераций является законодательное обеспечение межмуниципального сотрудничества. Потенциальными сферами межмуниципального сотрудничества являются водоснабжение и водоотведения, сбор и вывоз мусора и твердых бытовых отходов, общественный транспорт и дорожное хозяйство, услуги здравоохранения (особенно в летний период), услуги общего образования в том случае, если жители окружающих город территории активно пользуются его школами и т. п. [6, с. 197]. Межотраслевое взаимодействие позволяет получить эффект экономии на масштабе, когда удельные затраты на предоставлении какой-либо услуги падают при росте их объемов. Межмуниципальное взаимодействие позволяет совместно решать стратегические задачи, обеспечивающие комплексное развитие территории агломерации. Тем самым повышение общих ресурсов агломерации и её конкурентного потенциала должны рассматриваться всеми входящими в агломерацию территориями как условие обеспечения устойчивого развития своего муниципального образования [6, с. 198–203]. Следует отметить, что в существующем законодательстве, в частности в Законе 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» заложены институциональные формы и механизмы, которые позволяют организовывать межмуниципальное сотрудничество: могут создаваться межмуниципальные хозяйственные общества и некоммерческие организации и фонды, возможно согласованное принятие муниципальных программ по вопросам межмуниципального сотрудничества.

Следует отметить, что в соответствии с внесенными изменениями в Градостроительный кодекс в нем предусматривается необходимость согласования по ряду позиций с органами государственной и муниципальной власти, а также возможность совместной разработки проектов документов территориального планирования несколькими территориями.

Разработка прогнозной и проектно-градостроительной документации имеет определяющее значение для целенаправленного развития городских агломераций.

При разработке прогнозов необходимо в значительной мере руководствоваться федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (№ 172-ФЗ от 28 июня 2014 года).

Применительно к городским агломерациям особое значение при разработке прогнозов их развития приобретает обязательный учет основных позиций стратегического планирования на уровне страны, субъектов федерации и муниципальных образований. Законом предусматривается разработка стратегии пространственного развития РФ (ст. 20), в которой учитывается подготовка и корректировка схем территориального планирования Российской Федерации, стратегий социально-экономического развития макрорегионов, государственных программ Российской Федерации, стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, иных документов стратегического планирования и документов территориального планирования, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации. Содержание, состав, порядок разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации и подготавливаемых в ее составе предложений о *совершенствовании системы расселения на территории Российской Федерации иприоритетных направлениях размещения производительных сил* на территории Российской Федерации определяются Правительством Российской Федерации.

Учитывая, что территории городских агломераций могут выходить за границы отдельных субъектов РФ, важное значение приобретает возможность разработки стратегии социально-экономического развития макрорегионов (ст. 3 п. 36: макрорегион – часть территории Российской Федерации, которая включает в себя территории двух и более субъектов Российской Федерации, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования). Положение о макрорегионах имеет существенное значение, когда агломерационные процессы перерастают масштабы «традиционных» агломераций, распространяя свою территорию на соседствующие субъекты РФ.

Необходимо отметить важность еще двух аспектов, отраженных в рассматриваемом законе. Первый – сроки и этапы прогнозирования. Стратегический прогноз РФ разрабатывается на 12 и более лет. Корректировка прогноза осуществляется каждые 6 лет. Прогноз социально-экономического развития на долгосрочный период разрабатывается каждые 6 лет на двенадцать и более лет. Прогноз социально-экономического развития РФ на среднесрочный период разрабатывается ежегодно. Прогноз социально-экономического развития субъекта РФ разрабатывается каждые 6 лет на двенадцать и более лет. Выделяются следующие этапы прогнозирования: отчетный год, отчетный период – отчетный год и два года, среднесрочный период – период, следующий за текущим годом, продолжительностью от трех до шести лет включительно; долгосрочный период – период, следующий за текущим годом, продолжительностью более шести лет. На уровне субъекта РФ и муниципального образования разрабатываются прогнозы социально-экономического развития на среднесрочный и долгосрочный периоды.

Второй аспект является ответом на высокую степень неопределенности и слабой предсказуемости прогнозного развития. В связи с этим разработка прогнозов страны и субъектов РФ на долгосрочный и среднесрочный периоды ***должна осуществляться на вариативной основе.*** В этом же контексте следует рассматривать и обязательное ведение мониторинга.

С учетом закона о стратегическом планировании применительно к городским агломерациям представляется целесообразным разработка следующих документов и материалов (в том числе и на вариативной основе):

- долгосрочная стратегия (концепция) социально-экономического развития и пространственной организации агломерации (на 25–30 лет);
- прогноз социально-экономического и пространственного развития агломерации на долгосрочный и среднесрочный периоды (12 и 6 лет);
- схема территориального планирования в увязке с разработкой генеральных планов центра агломерации и других муниципальных образований;
- проекты и программы межмуниципального сотрудничества по обеспечению комплексного развития агломерации и решению приоритетных задач (специфичных для конкретных агломераций);
- комплексная инвестиционная программа;
- проект системы управления (регулирования) развития агломерации
- план мероприятий («дорожная карта») по разработке и реализации прогнозных и проектных документов, а также конкретных проектов и программ межмуниципального сотрудничества.

В составе перечисленных документов представляется целесообразным кратко остановиться на долгосрочной стратегии – концепции развития. Ключевое значение здесь приобретает разработка (обоснование) миссии.

Понятие «миссия» (от *лат.* missio –посылка, поручение) применительно к городам появилось сравнительно недавно. Представляется, что этот термин может быть применен и по отношению к крупным городским агломерациям, поскольку важные народнохозяйственные и институциональные функции (что и лежит в основе миссий) могут быть реализованы лишь при скоординированном участии многих городов, инженерно-транспортных и иных систем, расположенных в пределах агломерации. В связи с этим определение долгосрочной миссии агломераций, основных направлений совершенствования их развития, а также механизмов регулирования этих процессов, безусловно, является одним из принципиальных вопросов.

Обоснование указанных позиций важно для каждой агломерации, но особое значение они приобретают применительно к Московской агломерации, учитывая её выдающее значение в социально-экономическом развитии страны, в территориальной организации хозяйства и системе расселения.

Значительный уровень неопределенности и слабой предсказуемости социально-экономических прогнозов в условиях ускорения мирового научно-технического прогресса, глобализации и вхождения России в систему мировых торгово-экономических отношений, неоднозначность роли внутренних факторов (экономических, социально-демографических, территориальных, экологических и др.) требуют при определении путей дальнейшего развития страны, ее регионов, городов и городских агломераций выявления возможных и принципиально различающихся сценариев.

При рассмотрении возможных сценариев и определении соответствующим им перспективных миссий Москвы и её агломерации, важно дать оценку

сложившимся социально-экономическим тенденциям, характерным для столичного региона.

Следует также иметь в виду, что альтернативные варианты развития будут осуществляться в условиях сложившейся в России устойчиво консервативной пространственной организации, для которой характерны: значительные социально-экономические, демографические и природные различия между регионами; крайняя дифференциация и в целом неразвитость инфраструктурной системы; региональная диспропорциональность в развитии сети и структуры городских и сельских поселений.

Рассмотрим некоторые аспекты концепции применительно к Московской агломерации. В последние годы развитие Москвы и столичного региона в целом характеризовалось рядом негативных тенденций, острыми и трудно разрешаемыми проблемами, приведшими столицу к опасной черте и ставшими серьезным препятствием для выполнения трех ее главных миссий: столицы России и важного мирового политического и экономического центра; общенационального лидера, способствующего переходу экономики России на инновационный путь развития; крупнейшего и сложного мегаполиса и центра самой большой в стране агломерации, призванного обеспечить жизнедеятельность проживающего в нем постоянного («коренного») населения, «маятниковых мигрантов» (1,2–1,3 млн человек) и приезжих, включая прием туристов.

Москва в значительной мере *потеряла роль лидера в научно-техническом развитии страны*. А по объему отгруженной инновационной продукции данные по Москве ниже среднероссийских показателей.

В связи с этим *одной из главных задач является восстановление лидирующей роли Москвы и столичного региона в целом в качестве общенационального лидера, способствующего переходу экономики России на инновационный путь развития.* Эта ***миссия*** приобретает особую актуальность в условиях существенного изменения геополитической ситуации и необходимостью масштабного импортозамещения. Москва и Московская агломерация обладает для реализации данной миссии мощным научным и в определенной степени сохраненным производственным потенциалом.

Следует обратить особое внимание на слова Е.М. Примакова: «И сегодня очень важно, мне кажется, сказать, что сердцевина импортозамещения – это развитие науки и технологий. Это, может быть, не было так остро вчера, сегодня это стоит наиболее остро. Я не согласен с теми, кто считают, что за полтора-два года можно решить проблемы импортозамещения, важнейшие проблемы. Очевидно, потребуется целый ряд лет, и мы не можем быть уверенными, что наши так называемые партнеры на Западе не будут за это время продвигаться. Ясно совершенно, что мы не можем быть догоняющей страной. В этих условиях необходимо определение критических направлений импортозамещения, самых критических, где мы должны будем прорываться, где мы должны будем применять новые технологии, обгоняющие, может быть, существующие технологии, применяемые в той или иной точке» [7].

В концепции наряду с обоснованием приоритетной миссии должны быть определены принципиальные позиции совершенствования пространственной организации агломерации, которые должны включать: основной замысел, стратегические направления и важнейшие системы (элементы) перспективной пространственно-планировочной организации.

Применительно к конкретным агломерациям концепции будут существенно различаться, однако ключевые задачи будут иметь, по-видимому, общий характер. Пространственная организация должна способствовать решению следующих задач:

- созданию благоприятных планировочно-инфраструктурных условий для реализации миссий, направлений социально-экономического развития, т. е. повышение роли в национальном и международном разделении труда, конкурентоспособности территории и ее инвестиционной привлекательности;
- решению большого комплекса вопросов внутриагломерационного развития, касающегося упорядочения, рационализации развития муниципальных образований, городских и сельских поселений по вопросам, которые лучше и эффективнее и с большей пользой (отдачей) решать на межмуниципальном уровне;
- совершенствование транспортного комплекса (транспортного каркаса), с выводом, отделением транзитного потока от межмуниципальных потоков пассажиров и грузов;
- улучшение взаимосвязи не только в пределах своего субъекта РФ, но соседних территорий, с которыми могут быть общие экономические и иные интересы, включая производственные кооперированные связи, маятниковые трудовые, культурно-бытовые и иные связи, а также связи, способствующие формированию, совершенствованию единого экономического пространства.

С учетом необходимости формирования указанной выше концепции, а также опыта разработки проектных материалов и исследований по конкретным агломерациям, возможно выделение следующих позиций (элементов) пространственной организации:

- транспортной системы, а в ряде случаев – транспортного каркаса;
- систем и объектов инженерной инфраструктуры, а в ряде случаях – прокладки единых инженерных «коридоров», в том числе и для совместного

использования различных по назначению и принадлежности (региональных, общеагломерационных и муниципальных) линейных и узловых объектов;

• формирование жилищных ареалов с полным набором учреждений обслуживания или в отдельных случаях формирование новых городов или резервирования для их размещения территорий, отвечающих определенным требованиям;

• пространственной организации сферы обслуживания, особенно важной для сельской местности во взаимодействии с небольшими городскими поселениями;

• выделение городов или территорий для размещения объектов, выносимых из крупных центров и не соответствующих их статусу и перспективной миссии, нуждающихся в значительных территориях с одновременной разработкой рекомендаций, позволяющих создать комплекс условий для безболезненного «вписывания» объектов в новых местах; в качестве возможных мест размещения предлагаются территории менее привлекательные для жилищно–рекреационных целей (см. например, опыт Японии по разгрузке Токио [8]);

• развитие или формирование природно-экологического каркаса, включая создание или защиту зон «поляризованного ландшафта» (Б.Б. Родоман);

• развитие или формирование пространственной организации рекреационных объектов или территорий;

• формирование системы или зон (резервирование) для возможного размещения объектов, связанных с реализацией перспективной миссии агломерации, совершенствования её пространственной организации.

Одним из ключевых и наиболее сложных вопросов является выбор рациональной организационной структуры управления, обеспечивающей целенаправленное консолидированное взаимодействие всех основных субъектов, расположенных на территории агломерации или причастных к её развитию. Известны несколько вариантов организации управления, но выбор наиболее приемлемого для конкретных условий каждой агломерации требует специального исследования. Представляется целесообразным, исходя из специфики агломераций, провести их ранжирование с выделением отдельных групп, для которых могут быть рекомендованы типовые структуры и формы управления. Не исключено, что для апробации предлагаемых типов управления возможна их экспериментальная проверка на «ключевых» агломерациях.

Литература:

1 *Любовный В.Я.* Города России: альтернативы развития и управления. М.: Экон-информ, 2013. 614 с.

2 *Письменная Е., Костенко Н.* Передел России. – Ведомости, 16 ноября 2010. [электронный ресурс]. URL: http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2010/11/16/peredel_rossii#ixzz15t0W9e8n (дата обращения 02.03.2015)

3 *Любовный В.Я.* Самарско-Тольяттинская агломерация: история формирования и перспективы развития. М.: Экон-информ, 2011. 169 с.

4 *Заграничная А.С., Семенова О.С.* Многокритериальная методика определения границ агломерации (на примере Красноярской агломерации) // Проблемы развития агломераций России. М.: РААСН, 2009. 192 с. С. 65–77.

5 *Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.* Современный экономический словарь. М., ИНФРА-М. 2006. 495 с.

6 Челябинская агломерация: потенциал развития. Челябинск, 2008. 278 с.

7 *Примаков Е.М.* Выступление на Государственном совете 18.09.2014. [электронный ресурс]. URL: http://www.kremlin.ru/news/46636 (дата обращения 02.03.2015)

8 *Любовный В.Я., Сдобнов Ю.А.* Москва и столичный регион: проблемы регулирования социально-экономического и пространственного развития. Рос. акад. архитектуры и строит. наук, Ин-т макроэкон. исслед. М.: Экон-Информ, 2011. 401 с.

References:

1 *Lyubovnyy V.Ya.* Cities of Russia: alternative development and management. M.: Econ-inform, 2013. 614 p.

2 *Pis'mennaya Ye., Kostenko N.* Repartition of Russia. Vedomosti, November 16, 2010. [e-resource]. URL: http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2010/11/16/peredel_rossii#ixzz15t0W9e8n (date of access: 02.03.2015)

3 *Lyubovnyy V.Ya.* Samara-Togliatti agglomeration: the history of the formation and development prospects. M.: Eco-Inform, 2011. 169 p.

4 *Zagranichnaya A.S., Semenova O.S.* Multi-criteria method of determining the boundaries of metropolitan area (on the example of Krasnoyarsk agglomeration) // Problemy razvitiya aglomeratsiy Rossii. M.: RAASN, 2009. 192 p. Pp. 65–77.

5 *Raizberg B.A., Lozovskiy L.S., Starodubtseva E.B.* Modern Dictionary of Economics. M., INFRA-M. 2006. 495 p.

6 Chelyabinsk agglomeration: development potential. Chelyabinsk, 2008. 278 p.

7 *Primakov E.M.* Speech on the Council of State 18.09.2014. [e-resource]. URL: http://www.kremlin.ru/news/46636 (date of access: 02.03.2015)

8 *Lyubovnyy V.Ya., Sdobnov Yu.A.* Moscow and the Moscow region: the problem of regulation of social, economic and spatial development. Rus. Acad. architecture and building. Sciences, Institute of Macroeconomic Research. M.: Eco-Inform, 2011. p. 401