

УПРАВЛЕНИЕ ГОРОДСКИМИ АГЛОМЕРАЦИЯМИ В КОНТЕКСТЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

© 2021 Н.В. Полянскова, Г.И. Беляева*

В современных условиях пристальное внимание уделяется исследованию многообразных теоретических и практических сторон управления развитием отечественных агломераций. Важность исследований в этой сфере определена повышающейся ролью агломераций, как наиболее эффективной формы территориальной организации во многих государствах мира. В настоящее время городские агломерации принимаются как конфигурации распределения производственных мощностей, а также рассредоточения населения без привязки к административно-территориальным единицам. Агломерации выполняют роль активаторов точек роста, выступают в виде экономической связующей территорий, обеспечивают системное развитие социально-производственной базы и служат реализации главной задачи по формированию эффективных условий для развития государства. На сегодняшний день остро стоит проблема отсутствия унифицированных методических и управленческих подходов при формировании и развитии агломерации, что, безусловно, делает тему исследования актуальной. Целью исследования является рассмотрение агломераций в контексте устойчивого социально-экономического развития территорий, а также разработка предложений по совершенствованию процесса управления при их формировании. В работе применялись методы системного, экономико-статистического, абстрактно-логического, сравнительного анализа, графического и табличного анализа. Результаты исследования направлены на совершенствование управления агломерациями в процессе их формирования и социально-экономического развития территорий.

Ключевые слова: городские агломерации, модель развития, алгоритм создания, управление, проблемы, устойчивое развитие, модели трансформации, пространственное развитие, территориальное расселение.

Основные положения:

- ♦ определено понятие агломерации, выявлены схемы построения и принципы управления при формировании агломераций;
- ♦ рассмотрены агломерации Российской Федерации, их развитие, в частности развитие Московской агломерации;
- ♦ определены проблемы формирования в России агломераций и управления ими, выработаны направления совершенствования управления территориями в контексте устойчивого социально-экономического развития.

Введение

Формирование городских агломераций – сложный и многоаспектный процесс, требующий эффективного и взвешенного управленческого потенциала. На сегодняшний день городские агломерации следует считать точками роста, инновационным потенциалом государства, оказывающим сильное воздействие на

развитие всего региона, в котором они сформированы. Центральной проблемой экономической политики пространственного развития Российской Федерации выделяется умение добиваться непрерывного развития больших территорий со сравнительно небольшим количеством жителей. В данных обстоятельствах агломерационное направление территориаль-

* Полянскова Наталья Вадимовна, кандидат экономических наук, доцент, зав. кафедрой региональной экономики и управления Самарского государственного экономического университета. E-mail: polynskova@mail.ru; Беляева Галина Игоревна, старший преподаватель Самарского государственного технического университета. E-mail: nme_samgtu@mail.ru.

ного развития регионов и городов обозначается наиболее совершенным.

Указанная цель определяет постановку и решение в рамках исследования следующих задач:

- ◆ изучить понятие агломерации, выявить ее место и роль, а также построение и принципы управления городской агломерацией;

- ◆ исследовать зарубежный опыт функционирования крупнейших агломераций мира;

- ◆ рассмотреть формирование агломераций в Российской Федерации, развитие и особенности управления Московской агломерацией;

- ◆ определить проблемы формирования и управления агломерациями в России, наметить возможные пути для их разрешения;

- ◆ выработать направления совершенствования управления агломерациями в рамках устойчивого социально-экономического развития территорий.

Объектом исследования является управленческая деятельность в формировании агломерации, а также принципы и закономерности, определяющие развитие агломерационных эффектов.

Предметом исследования выступают экономические и организационные отношения, возникшие в процессе управления формированием городской агломерации.

Методы

В качестве инструментов исследования применялись разнообразные методы научного познания. Основы формирования и управления агломерациями были изучены с помощью абстрактно-логического метода. Экономико-статистический и сравнительный методы использовались для оценки развития агломераций в РФ. С целью наглядного представления статистической информации и расчетов авторов применялись графический и табличный методы.

Результаты

Сегодня в Российской Федерации особое внимание уделяется проблеме развития крупных территорий со сравнительно малой численностью населения. В сложившейся ситуации крупные центры и образовавшиеся вокруг

них агломерации приобретают значение важнейших элементов системы территориальной организации страны.

Термин «городская агломерация» обладает двойственным значением и для теоретиков, и для практиков. На сегодняшний день задача определения агломерации проблематична все еще остается неоднозначной и противоречивой. В своей основе мнения ученых и исследователей разделились на представление агломерации как территории вокруг центра-ядра и на представление ее как совокупности средоточия городской среды среди сельской местности.

Понятийный разбор данного явления имеет большое значение, так как от него исходит дальнейшее понимание формирования и управления агломерационными процессами.

Агломерационный процесс можно представить в виде формы организации территориального расселения.

Процесс агломерирования в Российской Федерации можно разделить на несколько этапов (рис. 1).

С каждым последующим этапом развития агломерации улучшается качество связей между входящими в нее территориями. Характер этих взаимосвязей определяет, станет ли процесс агломерирования территории социальной проблемой или же источником экономического роста.

Можно выделить 4 модели пространственного развития агломераций (рис. 2).

Отметим, что преобладающей моделью на территории Российской Федерации являются моноцентрические агломерации с единственным городом-ядром, подчиняющим своему воздействию остальные территориальные единицы его пригородной зоны. Центр в данной модели существенно превосходит по размеру и экономическому потенциалу свое окружение. Данная тенденция характерна и для других государств.

В современной практике выделяют 2 направления формирования агломерации. Первое направление характеризуется формированием агломерации «от города», а именно: у динамично растущего города проявляется потребность в ресурсах развития, к которым

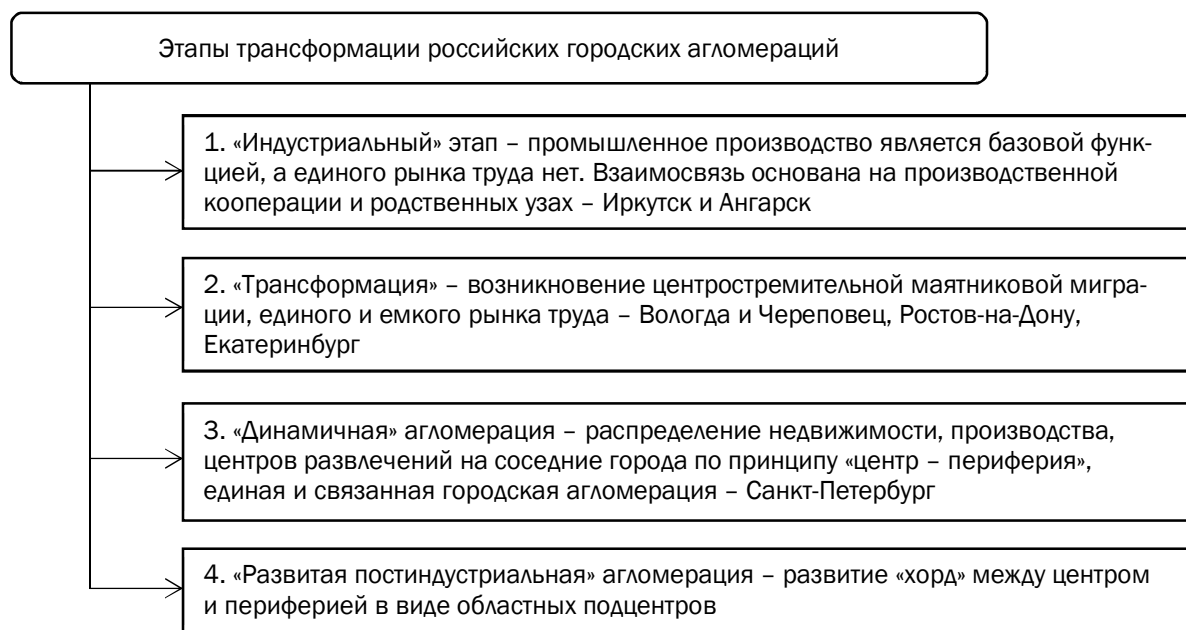


Рис. 1. Этапы трансформации российских городских агломераций*

* Лаффах А.М. Развитие агломераций как принцип территориального управления (на примере Московского региона) // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2019. № 3 (39). С. 106–109.

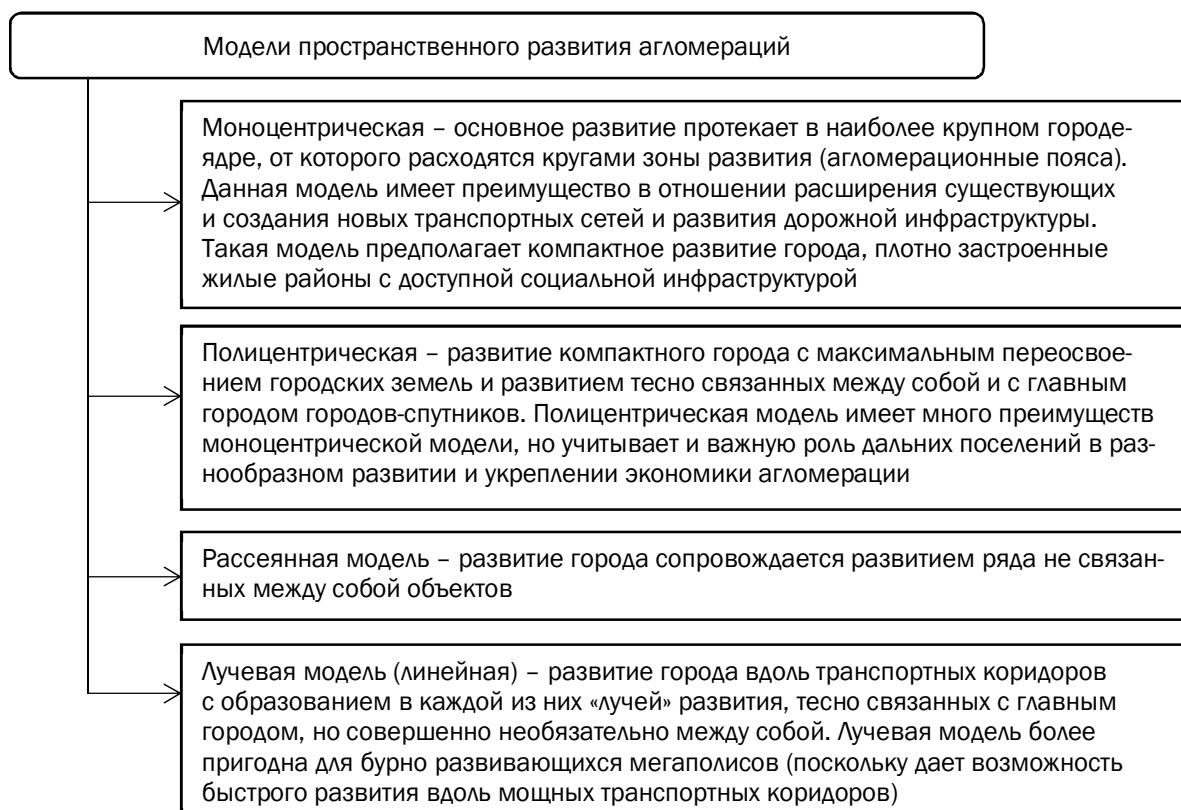


Рис. 2. Модели пространственного развития агломераций*

* Хмелева Г.А. Современные модели городских агломераций // Вестник СамГУ. 2015. № 8 (130). С. 163–168.

относятся новые территории, инфраструктура, трудоспособное население. Следует отметить, что чаще всего в дальнейшем подобные ресурсы в границах городской территории ослабевают или исчерпывают себя, а соответственно, последующее увеличение агломерации может привести к отрицательным итогам. В рамках данного направления, центр развития переходит в охватывающую город территорию. Формируются поселения-спутники с разнонаправленной экономикой. Что не вместил в себя город-ядро, выходит за его рамки. При этом ресурсы, стремящиеся к нему извне, оседают на подступах, что говорит о формировании агломерации в рамках встречных процессов.

Второе направление формирования агломерации заключается в развитии «от района». Исходя из более выгодных инфраструктурных и географических особенностей, наиболее привлекательный по отношению к другим районам стягивает на себя объекты неместного значения. Происходит его становление как экономического и социального центра, в нем развивается наука, образуются объекты про-

мышленности, стройиндустрии и транспортной инфраструктуры. Данные обстоятельства приводят к его приоритетному росту и целенаправленному возвышению относительно других поселений, со временем приобретающих статус его спутников, тем самым происходит становление города, обладающего функциями центра агломерации¹.

Рассмотрим алгоритм создания агломераций (рис. 3).

Отметим, что городские агломерации представляют собой процесс выгодных взаимосвязей между ее субъектами для развития уровня благосостояния граждан, создания инфраструктуры для ее жителей для пользования услугами, которые сосредоточены в крупных городах-центрах, а также предоставления большего числа рабочих мест.

С помощью городской агломерации можно достичь целей модернизации и создания инновационной экономики, а также управлять конкурентоспособностью отдельных территорий, соответственно, способствовать укреплению экономики всей страны. На смену точечному рассредоточению населения появ-



Рис. 3. Алгоритм образования агломераций*

* Линькова Е.А., Мокеев М.М. Правовое регулирование создания и функционирования городских агломераций в современной России // Экономические исследования и разработки 2020. № 10. С. 14–25.

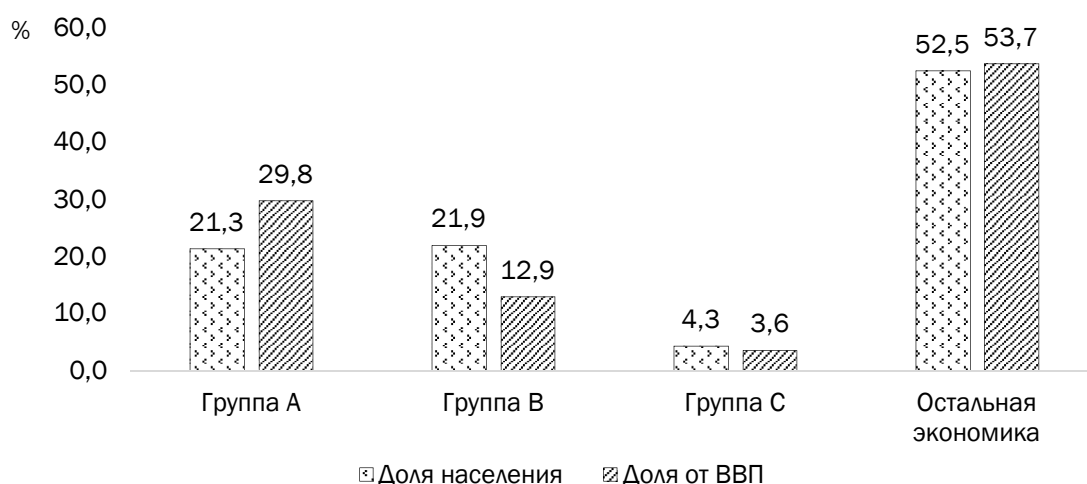


Рис. 4. Вклад групп агломераций и остальной экономики в численность населения и ВВП РФ в 2019 г.*

* По данным <https://urbaneconomics.ru/> (дата обращения: 30.05.2021).

ляются многоаспектные городские системы с обширными экономическими, культурными, научными и трудовыми связями, обеспечивающими качественно высокую производительность.

Для оценки развития агломераций предлагается рассмотреть валовой городской продукт. Уровень ВГП городских агломераций равен сумме значений ВГП городских округов и муниципальных районов, входящих в такие агломерации.

Суммарный ВГП агломераций составил по итогам расчетов в 2019 г. 42,7 трлн руб., или 46,3% от совокупного показателя ВВП и 51,3% от ВДС России при совокупной численности населения 47,5% от численности населения страны (рис. 4).

Наибольший вклад в ВВП вносит группа агломераций А (29,8% от ВВП). Группы агломераций В и С вносят в ВВП 12,9% и 3,6% от ВВП, соответственно. Московская агломерация является самой крупной, ее ВГП в 2019 г. составляет 20 428 трлн руб. и за период 2017–2019 гг. вырос на 24,9%. Наиболее стремительный темп роста демонстрирует Сургутская агломерация (63,5%). Самые низкие показатели с отрицательным значением показали Мурманская (-14%) и Иркутская (-12%) агломерации².

В исследовании нами сопоставлены реальные ВГП 2020 г. с соответствующими кварталами 2019 г.: во II квартале, когда действо-

вали наиболее строгие ограничения с учетом влияния пандемии коронавирусной инфекции, реальный валовой городской продукт, по оценке, сократился во всех 17 агломерациях; в III квартале, когда ограничения были значительно ослаблены и экономика начала постепенно восстанавливаться, показатель ВГП превысил уровень 2019 г., но не во всех агломерациях.

Нельзя также сказать, что большему уровню заболеваемости коронавирусом по состоянию на 14 апреля 2020 г. соответствует больший уровень снижения ВГП. Так, в Московской и Нижегородской агломерациях, где в апреле 2020 г. наблюдались самые высокие значения по численности заболевших, оценки снижения ВГП за год не самые высокие. А Челябинская и Самарско-Тольяттинская агломерации, где была получена высокая оценка снижения уровня ВГП, в период наиболее жестких ограничений и пика заболеваемости характеризовались наименьшим количеством заболевших.

Несмотря на то что основная фаза пандемии и экономических ограничений пришлась именно на II квартал 2020 г., уже во II квартале экономики крупнейших городских агломераций показывали лучшую динамику относительно экономики страны в целом.

Таким образом, касаясь вопроса управления городскими агломерациями в Российской Федерации имеется 2 варианта развития

агломераций. Первый – это вертикальное объединение, при котором происходит административное присоединение муниципалитетов и наделение агломерации собственной правосубъектностью, а также включение в общегосударственную систему. Вторым вариантом – мягкая интеграция, основанная на договорном сотрудничестве между муниципальными образованиями в рамках одной агломерации.

Для максимального получения агломерационных эффектов всем заинтересованным участникам управления городской агломерацией следует сообща и скоординированно решать все возникающие проблемы и противоречия. Исходя из вышеизложенного, формулируем ряд рекомендаций по совершенствованию управления агломерациями в РФ.

Развитие территориальной связанности и доступности внутри агломерации является важнейшей управленческой задачей. Реализуемый в настоящее время проект «Московских центральных диаметров» (далее – МЦД) приведет к формированию единой сети пригородных электричек. В данный момент в самой Москве множество железнодорожных путей, соединенных между собой, при этом в большинстве своем задействованных исключительно товарными поездами и маршрутами дальнего следования³.

Дальнейшее строительство МЦД даст возможность обеспечить административные образования Московской области, располагающиеся на участках данных диаметров, дополнительными рабочими местами, что позволит исключить маятниковую миграцию из периферии в центр.

Соответственно, предлагается закрепить развитие МЦД не только в рамках Генерального плана города Москвы до 2025 г., но и в стратегических документах развития Московской агломерации.

Авторами также предлагается создание методического обеспечения по управлению городскими агломерациями, обладающего следующими преимуществами (рис. 5).

Таким образом, компетентное управление развитием городской агломерации дает возможность получить данные о ее состоянии, своевременно выявить возникшие проблемы развития, выработать варианты их разрешения, что, главным образом, будет содействовать экономическому развитию всех регионов России.

Обсуждение

Агломерации выполняют роль активаторов точек роста, выступают в виде экономической связующей территорий, обеспечивают системное развитие социально-производственной базы и служат реализации главной задачи по формированию эффективных условий для развития государства.

По данным исследования, преобладающей моделью на территории России являются моноцентрические агломерации с единственным городом-ядром, подчиняющим своему воздействию остальные территориальные единицы его пригородной зоны. Центр в данной модели существенно превалирует по размеру и экономическому потенциалу над своим окружением. Данная тенденция характерна и для других государств.

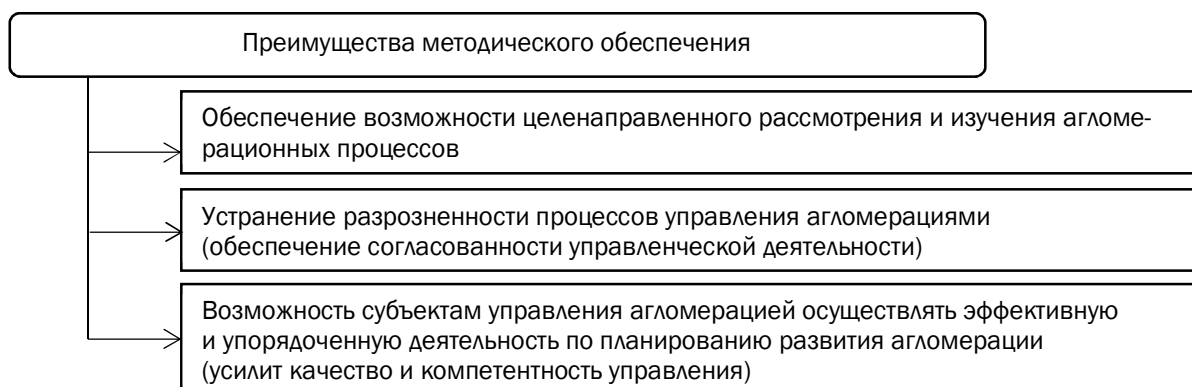


Рис. 5. Преимущества методического обеспечения развития агломераций

Заключение

Рассмотрев особенности формирования и управления городскими агломерациями в Российской Федерации в контексте устойчивого развития территорий, авторами были сделаны следующие выводы.

В первую очередь, отметим, что на уровне субъектов Федерации нормативно-правовое положение, связанное с управлением агломерационными процессами, имеет более развитую базу, нежели на федеральном уровне.

Во вторую очередь, подчеркнем, что на сегодняшний день наблюдается усиленный интерес к созданию единого правового регулирования. Правительством РФ разработан проект федерального закона «О городских агломерациях», однако пока он еще не внесен на рассмотрение в Государственную Думу.

Анализ крупнейших российских агломераций показал, что экономика Московской агломерации концентрируется в сферах бизнеса, финансов, торговли и других услуг. В сочетании с относительно высоким значением ВВП на душу населения это свидетельствует о сформированных трендах трансформации структуры экономики Московской агломерации, способствующих экономическому росту.

Главная отличительная характеристика российских агломераций – высокая степень индустриализированности их экономик, которая вкуче с относительно низкими значениями ВВП на душу населения говорит о слабой конкурентоспособности и низком вкладе обрабатывающих производств в экономический рост в российских городских агломерациях.

Резюмируя проведенные исследования в области управленческих проблем двух субъектов Российской Федерации – Москвы и Московской области, важно сказать, что реализация проекта Московской агломерации является достаточно перспективной.

Рассмотрев основной перечень проблем, связанных с формированием и управлением городскими агломерациями, можем сделать ряд выводов.

Во-первых, налицо недостаточная сформированность законодательной базы для управления агломерационными процессами, при этом существует противоречивость в уже имеющихся нормативно-правовых актах.

Во-вторых, назрела проблема налогового распределения и отсутствия в данной сфере легитимности агломераций, как самостоятельных субъектов и распорядителей бюджетных средств.

В-третьих, отсутствует единая терминология, не расширен понятийный аппарат данной сферы, отсутствует единое методическое обеспечение по формированию органов управления, по способам управления и оценке эффективности развития агломераций.

В-четвертых, существует блок социально-экономических проблем: развитость и степень диверсификации экономик городов, составляющих агломерацию, инфраструктура, транспортное обеспечение, демографическая ситуация и т.д.

Результатом работы стало предложение методического обеспечения деятельности по управлению процессами развития агломераций.

¹ Рамазанов М.А. Институциональный анализ процесса управления городскими агломерациями в России // Московский экономический журнал. 2019. № 10. С. 54.

² Рассчитано авторами по данным: <https://urbanconomics.ru/> (дата обращения: 30.05.2021).

³ Бондарев В.П. Инвайронментальные проблемы Московской агломерации // Вестник Московского университета. Сер. 18, Социология и политология. 2014. № 4. С. 136–165.

Поступила в редакцию 27.06.2021 г.

MANAGEMENT OF URBAN AGGLOMERATIONS IN THE CONTEXT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF TERRITORIES

© 2021 N.V. Polyanskova, G.I. Belyaeva*

In modern conditions, close attention is paid to the study of various theoretical and practical aspects of managing the development of domestic agglomerations. The importance of research in this area is determined by the increasing role of agglomerations as the most effective form of territorial organization in many countries of the world. Currently, urban agglomerations are accepted as configurations of the distribution of production capacities, as well as the dispersion of the population without reference to administrative-territorial units. Agglomerations serve as activators of growth points, act as an economic link of territories, ensure the systematic development of the socio-industrial base and serve to the implementation of the main task of creating effective conditions for the development of the state. Today, there is an acute problem of the lack of unified methodological and managerial approaches in the formation and development of agglomeration, which, of course, makes the research topic relevant. The purpose of the study is to consider agglomerations in the context of sustainable socio-economic development of territories, as well as to develop proposals for improving the management process during their formation. The methods of system, economic-statistical, abstract-logical, comparative analysis, graphical and tabular analysis were used in the work. The results of the study are aimed at improving the management of agglomerations in the process of their formation and socio-economic development of territories.

Keywords: urban agglomerations, development model, creation algorithm, management, problems, sustainable development, transformation models, spatial development, territorial settlement.

Highlights:

- ◆ the concept of agglomeration is defined, the schemes of construction and management principles in the formation of agglomerations are revealed;
- ◆ the agglomerations of the Russian Federation, their development, in particular, the development of the Moscow agglomeration, are considered;
- ◆ the problems of the formation and management of agglomerations in Russia are identified, the directions of improving the management of territories in the context of sustainable socio-economic development are developed.

Received for publication on 27.06.2021

* Natalia V. Polyanskova, Candidate of Economics, Associate Professor, Head of the Department of Regional Economics and Management of the Samara State University of Economics. E-mail: polynskova@mail.ru; Galina I. Belyaeva, Senior Lecturer at Samara State Technical University. E-mail: nme_samgtu@mail.ru.