

УДК 332.145

ГОРОДСКИЕ АГЛОМЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

Е.А. Дейнега

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,
г. Москва

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что развитие городских агломераций требует определения их роли в системе стратегического планирования и пространственной организации России. В статье приведены доказательства наличия у городской агломерации потенциала для того, чтобы выступать в качестве одной из форм функционирования региональных систем с учетом факторов пространственного развития территорий. Автором сформирован подход к дальнейшему развитию городских агломераций, который представляется через систему стратегического планирования в рамках действующего российского законодательства. Предлагается для обеспечения успешного формирования стратегии развития городской агломерации использовать согласованные схемы территориального планирования. Доказана необходимость разработки стратегии развития городской агломерации, а также обоснован процесс формирования согласованной стратегии развития городской агломерации.

Ключевые слова: *городская агломерация, стратегическое планирование, пространственное развитие, региональные системы, единое социально-экономическое пространство.*

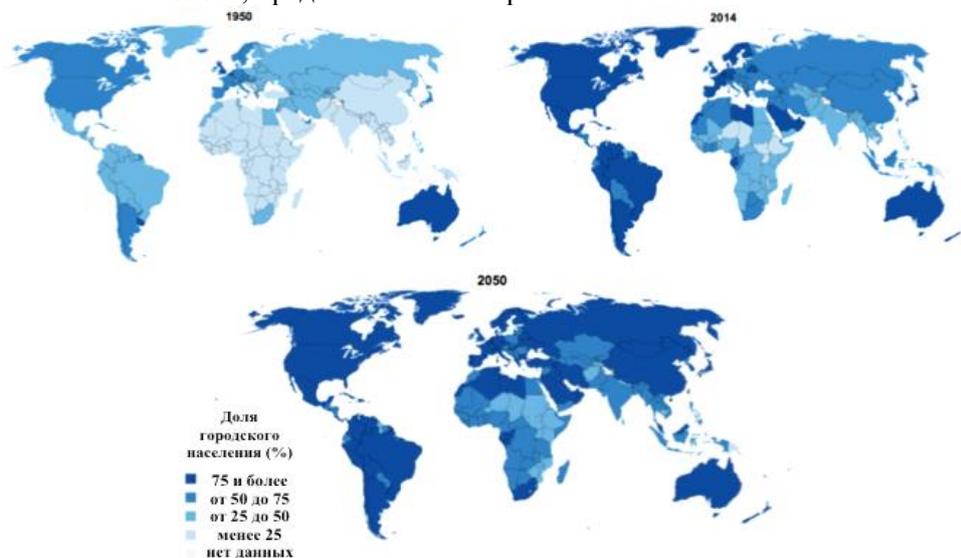
Формирование городских агломераций – естественный процесс развития крупных городов и близлежащих урбанизированных территорий в условиях становления постиндустриального типа экономики. Благодаря возникновению подобных образований происходит так называемое «сжатие пространства», где за счет концентрации на ограниченной территории сосредотачиваются объекты промышленности, науки, образования, культуры, что дает достаточно высокий экономический и социальный эффекты.

Экономическую выгоду, получаемую в процессе рационального управления городской агломерацией, именуют «агломерационным эффектом», представляющим собой комплексный фактор локализации производственных и социально-экономических объектов, выражающийся в том, что такие объекты являются более эффективными и успешными при их совместном размещении [2, с. 14]. К агломерационной экономии также можно отнести выгоду, получаемую за счет отказа от дублирования властных полномочий, снижения различных административных барьеров и уровня бюрократизации, а также проведения единой социально-экономической политики на всей территории агломерации.

Социальный аспект, способствующий развитию городских агломераций, заключается в предпочтениях граждан проживать в наиболее комфортной среде, зачастую городского характера. Городская местность

отличается наличием разнообразных рабочих мест, развитой транспортной и социальной инфраструктурой, возможностью получить качественное профессиональное образование и квалифицированную медицинскую помощь. Анализ показывает, что население покидает сельские территории и переезжает в крупные города, а когда плотность населения в городах становится чрезвычайно высокой, начинает осваивать пригородные территории, образуя тем самым агломерации.

Широкое распространение по всему миру городских агломераций свидетельствует о росте доли городского населения, что влечет за собой уменьшение доли сельского населения и, соответственно, количества малых городов. Департамент по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций в своем исследовании, проведенном еще в 2014 г., произвел сравнительную оценку доли городского населения в 1970 и 2014 гг., а также представил прогноз доли городского населения на 2050 г., представленный на рис. 1.



Источник: World Urbanization Prospects: The 2014 Revision [9, с. 47]

Р и с . 1 Доля населения, проживающего в городских районах, 1950, 2014 и 2050 гг.

Рис. 1 подтверждает быстрый рост доли городского населения по всему миру, в том числе, и на территории Российской Федерации. На основании представленной информации, доля городского населения России, по состоянию на 2014 г., варьируется от 50 до 75 % от всего населения страны, а к 2050 г. достигнет отметки в 75 % и, возможно, превысит ее.. Указанные данные подтверждаются сведениями, публикуемыми Федеральной службой государственной статистики России, согласно которым, доля городского населения России по состоянию на 2017 г. равняется 74 % [6].

При разработке стратегии социально-экономического развития страны необходим учет фактора увеличения доли городского населения, соответственно, новых форм пространственного развития. При увеличении доли городского населения, миграции сельских жителей, уменьшении количества небольших городов следует учитывать возникающие проблемы,

фактически угрозы пространственного развития. Об одной из таких угроз предупреждала Э.С. Набиуллина: «Есть оценки, что в течение ближайших 20 лет из малых городов России может высвободиться порядка 15–20 млн человек. Вопрос в том, готовы ли наши крупные города принять и качественно использовать этот ресурс» [8]. Наряду с этим потребуются компенсационные меры для сглаживания диспропорций в расселении и поддержка малых городов. Более того, высокая концентрация населения в городах-мегаполисах может стать реальной угрозой национальной безопасности. Какой же должна стать стратегия пространственного развития?

Можно утверждать, что стратегическим направлением является городское развитие территорий, а также особое пространственное развитие территорий, определяющее конкурентоспособность городов и городских агломераций. Современные российские агломерации представляют собой территории, объединяющие несколько соседних муниципальных образований и/или субъектов Российской Федерации. Исходя из этого, следует трактовать городскую агломерацию как территорию, являющуюся зоной влияния нескольких административных органов управления, как муниципального, так и регионального уровня. В связи с этим, по нашему мнению, требуется найти решение актуальной научно-практической задачи о перспективах и моделях формирования и функционирования городских агломераций. Иначе говоря, определить, может ли городская агломерация, как новая территориальная единица, стать успешной моделью функционирования региональных систем.

Под городскими агломерациями, как правило, подразумевают урбанизированные образования, которые характеризуются присоединением к городу-ядру пригородных и соседних городов и формирующих общую производственно-транспортную, энергетическую инженерно-коммуникационную инфраструктуру, расположенную на единой для всех объединяемых городских образований и систем расселения населения территории [5, с. 68]. Проблема заключается в принципах координации всех этих элементов в единую агломерационную систему и формах их реализации на практике.

По нашему мнению, развитие агломераций наиболее полно можно представить и реализовать через систему стратегического планирования. Стратегический план развития региона является одним из важнейших управленческих документов, который определяет не только приоритетные и наиболее значимые цели и задачи развития региона, но и пути достижения поставленных целей с учетом рационального использования имеющихся ресурсов. Указанный документ разрабатывается на основании положений Федерального закона Российской Федерации от 26.08.2014 №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Закон о стратегическом планировании), который, в частности, устанавливает, что стратегическое планирование осуществляется на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований [1].

Закон о стратегическом планировании также предусматривает подготовку нового типа стратегического документа, основанного на подходах стратегического и территориального планирования — Стратегии пространственного развития. Под ней понимается документ планирования, определяющий приоритеты, цели и задачи регионального развития Российской Федерации и направленный на поддержание устойчивости системы

расселения. Под пространственным развитием отечественные исследователи понимают общий подход к управлению развитием на основе представления о целостности территории как экономического, социального, экологического, культурного пространства [4, с. 115].

Концепция Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года оперирует такими понятиями как «сжатие пространства» и «зоны опережающего развития» [7, с. 17; там же, с. 31], которыми, по своей сути и являются городские агломерации. В связи с этим во многих региональных стратегиях социально-экономического развития созданы разделы, посвященные развитию территорий опережающего развития, одновременно являющихся городскими агломерациями [3, с. 99]. Вместе с тем ни концепция, ни региональные стратегии не затрагивают административный аспект управления такими зонами, а также модели и некий алгоритм взаимодействия муниципальных администраций в части проведения единой социально-экономической политики, а также формирования стратегии развития городских агломераций.

Каждое муниципальное образование, на момент входа в состав агломерации, уже обеспечено стратегическими документами планирования. Автономно разработанные схемы территориального планирования района, генеральные планы поселений, а также правила землепользования и застройки, не отвечают представлению агломерации как единого социально-экономического пространства, что препятствует согласованному определению стратегии развития агломерации, так и решению вопросов инженерного и культурно-бытового характера. Вместе с тем, игнорирование интересов городской агломерации и дальнейшее формирование независимых и несогласованных между собой стратегий развития муниципальных образований и регионов может негативным образом отразиться на всей территории и повлечь за собой не только экономические убытки, но и привести дисбаланс в социально-культурную сферу, а также ухудшить экологическое состояние местности.

Пространственное развитие городских агломераций подразумевает размещение за чертой центрального города различных специализированных комплексов (торгово-развлекательных, образовательных, выставочных и т. п.) и производственных центров с целью обеспечения населения рабочими местами и ослабления транспортного давления на город-ядро, что, в свою очередь, непременно положительным образом отразится на экологической системе агломерации. Эффективное управление внутренними ресурсами агломерации позволит сформировать развитое городское пространство, закрепить полноценный городской уровень жизни на территории всей агломерации, что позволит организовать единое социально-экономическое пространство.

Пространственное развитие и стратегическое планирование - неотъемлемые стороны такого процесса как пространственное планирование, обеспечивающего технологию успешного выбора стратегии развития определенного сообщества, располагающегося на конкретной территории. Пространственное планирование позволяет разрешить вопросы рационального размещения производственных и социально-экономических объектов на территории.

Особую роль при осуществлении процесса пространственного планирования городской агломерации предлагается уделить схеме территориального планирования, как одному из основополагающих документов стратегического и пространственного развития. Территориальное планирование отражает направление государственной политики в области управления процессами организации пространства на территории городской агломерации, которая включает в себя территории муниципальных образований и субъектов Российской Федерации. Схема территориального планирования представляет собой информационно-аналитический документ, обосновывающий приоритеты градостроительной политики каждого муниципального образования и/или региона, входящего в состав агломерации, а также обеспечивающий принятие согласованных решений, направленных на единое и комплексное развитие городских и сельских структур с учетом эффективного использования территориальных, социально-экономических и природных ресурсов. Востребованность плана пространственного развития территорий, выраженного через схему территориального планирования, заключается также и в том, что рациональное распределение производственных и социально-экономических объектов в городской агломерации позволит достигнуть ожидаемого агломерационного эффекта, что приведет к выравниванию уровня и качества жизни проживающего населения в центре агломерации, в городах-спутниках и в пригородных территориях.

Как отмечалось ранее, под городской агломерацией поднимается объединение территорий не только соседних муниципальных образований, располагающихся на территории одного субъекта Российской Федерации, но и двух соседних регионов, например, таких как Москва и Московская область; Санкт-Петербург и Ленинградская область; Севастополь и Республика Крым. Образование межрегиональных городских агломераций является более сложным процессом, так как достижение каких-либо соглашений между различными регионами, хоть и тесно соединенными различными транспортными, инженерными и инфраструктурными связями, происходит значительно труднее, чем на межмуниципальном уровне. Проблемы, затрудняющими достижение таких соглашений, является отсутствие в действующем законодательстве возможности формирования стратегий развития для двух и более регионов, а также невозможность перераспределения бюджетных средств между региональными бюджетами для совместного финансирования каких-либо проектов, а также невозможность создания консолидированного бюджета городской агломерации. Вместе с тем, Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее – ГрКРФ) позволяет двум и более регионам создавать совместные документы территориального планирования.

Для унификации принципов управления городскими агломерациями и рассмотрения городских агломераций как модели функционирования региональных систем, предлагается в качестве основы пространственного развития как межмуниципальных, так и межрегиональных городских агломераций использовать схемы территориального планирования, содержащие в себе информацию о транспортных объектах (железнодорожных, водных, воздушных), автомобильных дорогах, а также об объектах образования, здравоохранения, энергетики, физической культуры и спорта,

предупреждения чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидация их последствий, представленных на рис. 2.



Источник: составлено автором на основании ч. 3 ст. 14 ГрК РФ

Р и с . 2. Объекты, наносимые на схему территориального планирования региона

Схема территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации также включает в себя:

– сведения о линейных объектах регионального значения, размещение которых планируется на территориях двух и более субъектов Российской Федерации;

– информацию об объектах регионального значения, необходимых для реализации договоров, заключенных между органами государственной власти, в том числе объекты, размещение которых планируется на территории одного региона.

Таким образом, разработка схемы территориального планирования может послужить основой для формирования стратегии развития городских агломераций и последующего успешного пространственного развития таких территорий. Пространственное развитие в большей мере отражает качественные характеристики территории и объектов, развитие которых предусматривается при формировании стратегия развития.

Формирование стратегии развития городской агломерации позволит определить преимущества каждого региона и четко выявить «полюса» развития, обозначить неразвитые сферы и конкурентные преимущества всей территории. Для повышения конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности необходима адаптация законодательной, экономической, социальной, а также культурной и экологической систем. Совершенствование таких сфер невозможно в автономном и хаотичном порядке, в связи с чем, предлагается рассмотреть поэтапный процесс формирования согласованной стратегии развития городской агломерации, представленный на рис. 3. Субъектам агломерации необходимо четко сформировать и составить общую стратегию управления агломерацией, утвердить общие правила землепользования и градостроительные принципы, согласовать единый план

развития территории и размещения инженерных, социальных и культурно-бытовых объектов, а после – скорректировать имеющиеся документы в соответствии с утвержденной единой стратегией.



Источник: составлено автором

Р и с . 3. Поэтапный процесс формирования согласованной стратегии развития городской агломерации

Городская агломерация, являясь укрупненной территорией, по сравнению с территориями отдельных муниципальных образований и регионов, имеет преимущества передпоследними, когда речь идет об определении стратегического плана развития территорий, так как обладает большим количеством ресурсов. При условии рационального и результативного управления такой территорией на основании схемы территориального планирования и разработанного плана стратегического развития, городская агломерация представляет собой перспективную модель/форму регионального развития, является наиболее конкурентоспособной и привлекательной территорией, в том числе, для привлечения инвестиций.

Список литературы

1. «О стратегическом планировании в Российской Федерации» - Федеральный закон от 28.07 2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017). [Электронный ресурс]. Режим доступа: справочно-правовая система КонсультантПлюс: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/;

2. Гаевский В. В. Агломерации России как объект государственного управления // Развитие городских агломераций. Аналитический обзор / Министерство регионального развития Российской Федерации. 2014. Вып. 2. С. 6–42.
3. Герцберг Л.Я. Агломерация как объект экономической политики, государственного регулирования и территориального планирования // Academia. Архитектура и строительство. 2015. №4. С.98–106.
4. Кравчук Ю.Б. Актуальность разработки политики пространственного развития муниципального образования // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2012. № 1. С. 114–117.
5. Попадюк Т.Г., Попадюк К.Н. Управление инновациями в агломерации: подходы к формированию городской системы управления знаниями. //Управление экономическими системами (эл.журнал). 2013. №12 (60). С.68;
6. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>.
7. Проект Концепции стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года, разработанной Министерством экономического развития Российской Федерации. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://карьерье-евразии.рф/uploadedFiles/files/Kontsepsiya_SPR.pdf
8. Тезисы выступления Э.С. Набиуллиной на пленарном заседании Московского Урбанистического форума «Глобальные решения для российских городов» (г. Москва, 8 декабря 2011 г.). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.economy.gov.ru/minec/press/news/doc20111208_004
9. World Urbanization Prospects: The 2014 Revision [Электронныйресурс]. – Режим доступа: <https://esa.un.org/unpd/wup/>

URBAN AGGLOMERATION IN THE SYSTEM OF STRATEGIC PLANNING AND SPATIAL DEVELOPMENT OF RUSSIA: APPROACHES AND SOLUTIONS

E.A. Deynega

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow

Active development of urban agglomerations requires the definition of their role in the system of strategic planning and spacial organization of Russia, which determines the relevance of the research. The article provides evidence of the potential for urban agglomeration to act as a form of functioning of regional systems taking into account the factors of spatial development of territories. The author has formed an approach to the further development of urban agglomerations, which is presented through the strategic planning system within the framework of the current Russian legislation. To ensure the successful formation of a strategy for the development of the urban agglomeration, it is proposed to use coordinated schemes of territorial planning. The article proves the need to develop the strategy for the development of the urban agglomeration, and also substantiates the process of forming a coordinated strategy for the development of the urban agglomeration.

Keywords: *urban agglomeration, strategic planning, spatial development, regional systems, uniform socio-economic area.*

Об авторе:

ДЕЙНЕГА Екатерина Александровна – аспирант 2 курса, кафедра «Государственное и муниципальное управление», Федеральное государственное образовательное бюджетное учреждение высшего образования «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», e-mail: katya-deinega@mail.ru

About the author:

DEJNEGA Ekaterina Aleksandrovna – Postgraduate student, 2 year, Department «State and municipal management», Financial University under the Government of the Russian Federation, e-mail: katya-deinega@mail.ru

References

1. «О стратегическом планировании в Российской Федерации» - Federal'nyj zakon ot 28.07 2014 № 172-FZ (red. ot 31.12.2017). [Jelektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: spravочно-правовая система Konsul'tantPljus: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/.
2. Gaevskij V. V. Aglomeracii Rossii kak ob#ekt gosudarstvennogo upravlenija // Razvitie gorodskih aglomeracij. Analiticheskij obzor / Ministerstvo regional'nogo razvitija Rossijskoj Federacii. 2014. Vyp. 2. S. 6–42.
3. Gercberg L.Ja. Aglomeracija kak ob#ekt jekonomicheskoj politiki, gosudarstvennogo regulirovanija i territorial'nogo planirovanija // Academia. Arhitektura i stroitel'stvo. 2015. №4. S. 98–106.
4. Kravchuk Ju.B. Aktual'nost' razrabotki politiki prostranstvennogo razvitija municipal'nogo obrazovanija // Izvestija Irkutskoj gosudarstvennoj jekonomicheskoj akademii. 2012. № 1. S. 114–117.
5. Popadjuk T.G., Popadjuk K.N. Upravlenie innovacijami v aglomeracii: podhody k formirovaniju gorodskoj sistemy upravlenija znanijami. //Upravlenie jekonomicheskimi sistemami (jel.zhurnal). 2013. №12 (60). S. 68.
6. Oficial'nyj sajt Federal'noj sluzhby gosudarstvennoj statistiki [Jelektronnyj resurs]. – Rezhim dostupa: <http://www.gks.ru>.
7. Proekt Konceptcii strategii prostranstvennogo razvitija Rossijskoj Federacii na period do 2030 goda, razrabotannoj Ministerstvom jekonomicheskogo razvitija Rossijskoj Federacii. [Jelektronnyj resurs]. – Rezhim dostupa: http://kar'ery-evrazii.rf/uploadedFiles/files/Kontsepsiya_SPR.pdf.
8. Tezisy vystuplenija Je.S. Nabiullinoj na plenarnom zasedanii Moskovskogo Urbanisticheskogo foruma «Global'nye reshenija dlja rossijskih gorodov» (g. Moskva, 8 dekabnja 2011 g.). [Jelektronnyj resurs]. – Rezhim dostupa: http://www.economy.gov.ru/minec/press/news/doc20111208_004
9. World Urbanization Prospects: The 2014 Revision [Jelektronnyj resurs]. – Rezhim dostupa: <https://esa.un.org/unpd/wup>.