

Агломерационные процессы в Сибири: с чего начинать

В.С. ХИМОЧКА, кандидат экономических наук, Алтайский государственный университет, Барнаул. E-mail: himochcka2018@yandex.ru

В современных условиях вопросы эффективности развития территорий приобретают все большую актуальность. Агломерационные процессы позволяют вовлечь дополнительные ресурсы в развитие экономики, повысить управляемость территорий и улучшить качество жизни населения. Параллельно идут два процесса: фиксация и финансирование агломераций сверху и постепенное формирование агломераций снизу. Возникает проблема распределения усилий (финансов и административных рычагов) между этими двумя уровнями. В статье исследуются механизмы взаимодействия территорий на региональном и муниципальном уровнях, анализируются критерии оценки эффективности создания агломераций. Автор фиксирует принципиальные различия между двумя подходами к созданию агломераций: «сверху» и «снизу» и приходит к выводу, что более эффективным следует считать построение агломераций снизу в форме согласованного внутри себя комплекта межмуниципальных проектов. Развитие данного подхода состоит в анализе синергетического эффекта и систематизации наборов таких проектов. Необходимо также совершенствование нормативной базы формирования наборов межмуниципальных проектов в бюджетном, территориальном и градостроительном законодательстве.

Ключевые слова: интеграционные процессы, Сибирский федеральный округ, причины создания агломераций, муниципальный уровень, региональный уровень, критерии эффективности, Барнаульская агломерация

В последнее время в научных и политических кругах часто обсуждается тема территориальной интеграции и взаимодействия регионов и муниципалитетов [Губанова, Селякова, 2009; Мельникова, 2017]. Давно и успешно действуют ассоциативные объединения разных уровней – Сибирское соглашение, Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Союз российских городов и др., развиваются агломерационные процессы. Но вопросы эффективности и целесообразности агломерационных объединений до сих пор изучены слабо, четкие критерии оценки эффективности не выработаны.

На сегодняшний день катализатором агломерационных процессов выступают следующие причины [Дубянский, 2011; Иваненко, Тимошук, 2014].

1. Необходимость оптимизации расходов на содержание социальной инфраструктуры. При малых размерах поселений

существенно возрастают удельные затраты на обучение школьников, содержание спортивных сооружений, лечение больных. Принятые в мире способы обеспечения равного доступа к социальным услугам (школьные автобусы, мобильные мини-клиники и т.п.) также требуют немалых затрат, особенно – при российских расстояниях. Другой, кажущийся простым способ, – укрупнение населенных пунктов – тоже далеко не всегда помогает. Такая программа в настоящее время последовательно реализуется в Белоруссии (строительство агрогородов). В 1960-е годы в Советском Союзе была принята программа ликвидации «неперспективных» деревень. В обоих случаях стало очевидным, что на это нужны большие финансовые средства. Советская программа была провалена, белорусская идет с задержкой сроков.

2. Необходимость оптимизации административного управления. Дисперсное расселение приводит не только к увеличению затрат на содержание органов управления, но очень часто – к возникновению проблем кадрового обеспечения этих органов. Невысокие зарплаты не способствуют привлечению высококвалифицированных работников, не удерживают на управленческих должностях людей с опытом. В настоящее время РФ испытывает острый дефицит управленческих кадров муниципального уровня, особенно – в небольших по размеру муниципалитетах.

3. Продолжительный экономический кризис заставляет региональные и муниципальные органы власти, местный бизнес искать дополнительные резервы и ресурсы, необходимые для сбалансированного развития. В этом случае интеграция территорий целесообразна не только с точки зрения сокращения управленческих расходов, но и в плане обмена лучшими практиками, консолидации имеющихся ресурсов для достижения общих целей.

4. Низкая эффективность действующей системы подушевого финансирования в социальной сфере, жестко привязанной к территориальным границам. Если ближайшая школа или поликлиника относится к другому муниципалитету, школьникам и пациентам приходится обращаться в другие учреждения, до которых зачастую добраться можно только на автобусе. Это – крайний случай, но он фиксирует, что проблема есть. В Алтайском крае эту проблему решили созданием крупных округов по образованию и здравоохранению, что уменьшило число границ между «своими» и «чужими» учреждениями здравоохранения и образования.

5. Увеличение насущных потребностей смогут нивелировать возросшие в последние годы возможности интеграции. Современные информационные технологии (ИТ) позволяют эффективно согласовывать программы и планы развития соседних муниципалитетов, наличие сервисов удаленного доступа и появление каналов оптической связи – оперативно передавать и получать необходимую информацию, заказывать товары и услуги, осуществлять контрольно-надзорные функции. Все это приводит к тому, что расстояние между городами в вопросах обмена информацией теряет свое прежнее значение, границы стираются. В то же время для грузовых и пассажирских перевозок по-прежнему остаются важными развитость и качество транспортных сетей.

Агломерации и конурбации

Единого общепризнанного определения агломерации не существует. Как правило, под агломерацией понимается компактная пространственная группировка поселений, объединённых многообразными связями (производственными, трудовыми, культурно-бытовыми, рекреационными) в сложную систему. Чаще всего в агломерации выделяют один или два города-ядра и тяготеющие к нему города-спутники.

Одно из определений агломерации дано фондом «Центр стратегических разработок “Северо-Запад”»: «Агломерация – это не только некая система поселений, но и инфраструктура, которая возникает между этими поселениями. С точки зрения управления агломерация – сложный объект, в чистом виде не совпадающий с границами ни муниципальных образований, ни субъектов Федерации. Агломерация – это объект Федерации, который еще только предстоит создать»¹.

В ноябре 2017 г. глава Центра стратегических разработок А. Л. Кудрин, выступая на общероссийском гражданском форуме «Будущее России: федерация, регионы, города», предложил создать агломерацию из Новосибирска, Барнаула и Томска. По его мнению, все указанные города являются точками, где концентрируется жизнь страны, чем быстрее будет расти их

¹ Из выступления директора фонда В. Н. Княгинина на заседании «круглого стола» «Формирование агломераций – современные проекты пространственного развития» 19.12.2006.

численность, тем быстрее вырастет производительность². При этом речь идет не об объединении регионов, а лишь о соединении потенциала крупных городов. Механизм создания агломерации из городов, расположенных в разных субъектах Федерации, ее правовой статус и схема управления остались «за скобками» выступления.

На наш взгляд, в данном случае имеет место смещение понятий: такие конгломераты федерального уровня называются не агломерациями, а конурбациями, принципиальное отличие которых заключается в том, что в конурбации нет прямой физической связи городов (маятниковой миграции и прочего), но есть зона их общих интересов. Примером такой конурбации может быть сложившийся в Челябинской области альянс двух городов атомной промышленности – Снежинска и Озёрска – с тремя старпромышленными центрами – Миассом, Златоустом и Касли.

С идеей создания единого урбанизированного региона в Сибири путем объединения Барнаула, Красноярска, Кемерово, Новокузнецка, Новосибирска, Омска и Томска в апреле 2017 г. выступил спикер законодательного Собрания Красноярского края Александр Усс³. По его мнению, в России может быть создано 5–6 подобных урбанизированных регионов с численностью населения по 10–30 млн человек в каждом. Формирование таких крупных центров позволит существенно увеличить экономический рост, усилить позиции России в международном сотрудничестве⁴.

Резюмируя изложенное, можно отметить, что основными целями интеграции территорий на уровне регионов являются прежде всего рост производительности труда, развитие международного сотрудничества и реализация крупных совместных проектов, в том числе инфраструктурных и экологических. Вместе с тем, очевидно, что любая инициатива в этом вопросе должна опираться на четкие критерии эффективности интеграции. К сожалению, в современной науке таких критериев до сих пор не выработано.

² Кудрин предложил объединить Новосибирск, Томск и Барнаул в агломерацию. URL: <http://www.amic.ru/news/401615/>

³ В настоящее время – врио губернатора Красноярского края

⁴ Усс А. Как раскрыть потенциал Сибири и Дальнего Востока на современном этапе развития России // Парламентская газета. 2017. 21–27 апреля.

Агломерация как пакет межмуниципальных проектов

Как показывает практика, на муниципальном уровне процессы интеграции начались гораздо раньше и идут гораздо активнее, чем на уровне регионов. За рубежом горизонтальные связи между соседними муниципалитетами давно уже составляют значительную часть деятельности органов местного самоуправления. Во многих европейских странах агломерационные процессы включены в правовое поле даже для совсем небольших общин.

Например, Федеральным статистическим управлением Швейцарии приняты следующие критерии агломерации: а) агломерации объединяют муниципалитеты с численностью населения, по крайней мере, 20000 человек, б) каждая агломерация имеет ядро, включающее хотя бы 10000 жителей, в) каждая община агломерации имеет хотя бы 2000 человек трудоспособного населения, из которых хотя бы 1/6 часть занята в ее ядре. Для полицентрической агломерации добавочными критериями выступают: отсутствие в застройке разрывов (лесов, сельхозугодий) более 200 м², 10-кратное превышение площади застроенной территории над незастроенной; кроме того, рост численности населения агломерации в предшествующий период должен превышать средний по стране хотя бы на 10%. Как мы видим, эти критерии касаются нижнего уровня интеграции, объединения усилий нескольких тысяч жителей вокруг некоторых общин для данной территории дел, межмуниципальных контрактов.

Собственно формирование пакета таких контрактов (проектов) и является началом создания агломерации, суть которой – в системе интеграционных взаимодействий и взаимосвязей.

Как формируется пакет межмуниципальных проектов? По опыту Барнаульской агломерации можно судить, что основная их часть возникает в ходе успешного экономического развития соседних территорий. Но нормальной их реализации мешают административные границы (самые распространенные препятствия – это землеотвод, подключение к инженерным коммуникациям для объектов, расположенных на границах двух муниципалитетов). Создание агломерации позволяет эти границы преодолеть.

Второй источник – выявление общих для муниципалитетов проблем на основе запросов населения. Чаще всего такие запросы касаются развития инфраструктуры. Наконец, третий источник

появления межмуниципальных проектов – спущенные «сверху» документы стратегического и градостроительного направления, в которых, как правило, не учитываются границы конкретных муниципалитетов.

Именно через интеграцию деятельности соседних муниципалитетов вокруг совместных проектов и проблем возможно достижение агломерационного эффекта для территорий и населения. Эффективность в данном случае достигается за счет сокращения затрат для каждого муниципалитета в отдельности и ощутимого для населения повышения доступности социальных благ.

К критериям эффективности интеграционных процессов на муниципальном уровне можно отнести:

- численность жителей, у которых благодаря вхождению в агломерацию повысился уровень жизни;
- увеличение доступности муниципальных услуг для населения;
- удовлетворенность жителей деятельностью местных органов власти;
- повышение транспортной доступности,
- вовлечение земельных и других ресурсов в хозяйственный оборот.

Утверждение набора этих показателей в качестве обязательного на федеральном уровне будет существенным шагом к тому, чтобы оценка эффективности создания и функционирования городских агломераций стала более прозрачной.

Все эти показатели (за исключением последнего) предполагаются измерять с помощью регулярных социологических опросов. Тем более, что мировой опыт подобных опросов огромен. Что касается вовлечения земельных и прочих ресурсов, то этот показатель может рассчитываться на основании имеющихся данных официальной статистики.

Барнаульская агломерация

На сегодняшний день практически все агломерации с ядром в крупных городах утвердили схемы территориального планирования, разработали стратегии своего развития. Но созданием механизмов оперативного управления могут похвастаться лишь немногие из них. Барнаульскую агломерацию отличает как раз

наличие управляющего органа в виде Ассоциации «Барнаульская агломерация интеграционного развития территорий».

Состав Барнаульской агломерации в настоящее время ограничивается тремя субъектами: Первомайским районом и городами Барнаул и Новоалтайск (последний расположен на территории Первомайского района).

В будущем состав агломерации предполагается увеличить за счет включения в нее еще четырех административных районов: Тальменского, Павловского, Калманского и Косихинского.



Проектируемый состав Барнаульской агломерации

На момент подписания соглашения численность Барнаульской агломерации составляла 812,9 тыс. человек – более трети населения Алтайского края. Общая площадь территории – 4590,8 км².

При этом на долю Барнаульской агломерации приходится:

- около 45% регионального объема промышленного производства и 70% основных фондов организаций;
 - свыше 50% инвестиций в основной капитал;
 - 65% объема розничной торговли и предоставляемых населению края услуг [Бородин, 2012].
- Расширение Барнаульской агломерации еще больше увеличит эти доли. В частности, численность населения составит почти 930 тыс. человек и приблизится к 40% численности населения Алтайского края.

На региональном уровне проявляется та же проблема, какая стоит на общероссийском уровне в связи с увеличением доли населения Московской агломерации в численности населения РФ.

Управление агломерацией

Функции управления в Ассоциации разделены между Советом агломерации, который принимает решения по реализации межмуниципальных проектов и Дирекцией, которая осуществляет исполнительские функции и берет на себя основной объем работ по исполнению решений Совета и контролирует их реализацию.

Большинство реализуемых в Алтайском крае проектов типичны для многих агломераций. Например, межмуниципальный проект по очистке территории агломерации от мусора и его хранения представляется особенно актуальным в связи с недавними событиями вокруг полигонов твердых бытовых отходов в Подмоскowie.

Общей и очень важной задачей функционирования любой российской агломерации является постепенное преобразование садоводческих обществ в муниципальные поселки – задача, трудновыполнимая для каждого отдельного муниципалитета вне сотрудничества с соседями.

В нынешних сложных экономических условиях общим делом для всех участников агломераций следует считать инвентаризацию и вовлечение в хозяйственный оборот неиспользуемых производственных площадей. Дирекция Барнаульской агломерации последовательно занималась тем, чтобы освободившаяся после закрытия ряда предприятий промышленная зона в г. Новоалтайске была занята барнаульскими предприятиями.

Преодоление неравенства между муниципалитетами, входящими в агломерацию, касается не только имущественной или доходной сфер. Не менее важны культурные обмены между членами агломерации, позволяющие выровнять дисбаланс в культурной жизни муниципалитетов. Творческие коллективы краевого центра регулярно выезжают теперь в Новоалтайск и Первомайский район, а площадки и залы Барнаула в свою очередь дают возможность артистам этих муниципалитетов выступать в центре.

В Барнаульской агломерации прорабатывается также программа стажировки муниципальных служащих Новоалтайска и Первомайского района в муниципальных учреждениях Барнаула. В нынешних условиях кадрового дефицита это направление сотрудничества представляется очень важным.

Специфичным для Барнаульской агломерации был первый для нее межмуниципальный проект организации троллейбусного сообщения Барнаул-Новоалтайск. При этом, если не брать

во внимание специфичность самого вида транспорта, проработка единых для агломераций программ комплексного развития транспортной инфраструктуры и систем организации дорожного движения – довольно типичная проблема.

Благодаря наличию Дирекции существует возможность в ежедневном режиме прорабатывать хозяйственные вопросы развития территории Барнаульской агломерации. К таким вопросам относятся: создание и развитие общей рекреационной зоны в пригороде Барнаула (Павловский район); подготовка технической документации для проектирования канализационного коллектора между городами Барнаул и Новоалтайск; поиск места для размещения полигона твердых коммунальных отходов (Первомайский район); создание единой схемы диспетчеризации автомобилей скорой помощи по всей территории агломерации и др. Все эти вопросы связаны с выполнением муниципалитетами своих функций и напрямую влияют на их жизнедеятельность.

Результаты

Проанализировав интеграционные процессы в Сибирском федеральном округе на региональном и муниципальном уровнях, можно сделать следующие выводы:

во-первых, интеграция территорий – процесс естественный, целесообразный и отвечает современным вызовам. При этом в зависимости от масштабов процесса и выбранной точки зрения прослеживается различие в целях интеграции. Так, на региональном уровне это в основном рост производительности труда, развитие международного сотрудничества и реализация крупных совместных проектов, а на уровне муниципалитетов – решение вопросов местного значения и вовлечение ресурсов в хозяйственный оборот;

во-вторых, наиболее динамично развиваются интеграционные процессы на уровне муниципалитетов. Это связано с тем, что у смежных территорий на местном уровне возникает больше общих интересов, а потому целесообразнее поддерживать в приоритете именно такие формы взаимодействия территорий;

в-третьих, исходя из различия целей создания агломераций на региональном и муниципальном уровнях, совершенно очевидно, должны быть разными критерии и методики оценки эффективности этих процессов.

Заключение

Органы власти различных уровней должны активнее включаться в процесс стимулирования создания агломерационных образований, позволяющих добиться синергетического эффекта в социально-экономическом развитии территории. Для этого необходимо проводить предварительный анализ синергетических эффектов на основе четких критериев и добиться систематизации наборов межмуниципальных проектов.

Думается, развитие городских агломераций возможно только через реализацию внутри них межмуниципальных производственных, логистических, научных, образовательных, инфраструктурных и других проектов, что неизбежно потребует корректировки множества уже существующих муниципальных (а иногда – и региональных) программ и планов. Поэтому в целях совершенствования нормативной базы межмуниципального взаимодействия необходимо ввести ряд изменений в бюджетное, территориальное и градостроительное законодательство. Кроме того, необходимо предусматривать (планировать) обеспечение межмуниципального проекта рабочей силой и инженерной инфраструктурой, что требует особых усилий по координации всего процесса.

Новацией для нашей страны будут и согласованные корректировки генеральных планов поселений, входящих в агломерацию, а также схем территориального планирования, положения которых должны учитываться в соответствующих генеральных планах.

На наш взгляд, обеспечить необходимый уровень координаций и стимулирования агломерационных процессов было бы целесообразно в рамках федеральной государственной программы. Такая программа должна быть ориентирована не на фиксацию тенденций в динамике расселения, а на поддержку инициатив снизу по формированию наборов взаимосвязанных межмуниципальных проектов в сфере промышленного, социального, инфраструктурного развития.

Литература

Бородин В.А. Повышение потенциала саморазвития регионов Сибирского федерального округа // Экономика региона. 2012. № 1. С. 83–90.

Губанова Е.С., Селякова С.А. Вопросы развития городской агломерации // Проблемы развития территории. 2009. № 49. С. 30–40.

Дубянский А.Н. Развитие теории размещения и ее применение в градостроительной политике // Экономика и управление. 2011. №8(70). С. 17–20.

Иваненко Л.В., Тимошук Н.А. Управление развитием агломерации. Проблемы и решения // Вестник Самарского гос.университета. 2014. №2(113). С. 72-78.
Мельникова Л.В. Размеры городов, эффективность и экономический рост // ЭКО. 2017. №7. С. 5-19.

Статья поступила 26.03.2018.

Summary

Chimoczka V.S., Altai state University, Barnaul

Agglomeration Processes in Siberia: Where to Start

Problems of territory development efficiency are becoming increasingly important in the current context. Agglomeration processes enable to engage additional resources to the economic development, to improve the territory management and the population's quality of life. Two processes are underway in parallel: agglomerations top-down plan development and bottom-up step by step agglomerations formation. There is a problem of effort (financial and administrative) allocation between these two approaches. The author examines the territory collaborative arrangements, analyzes the criteria for evaluating the effectiveness of agglomerations creation and points out fundamental differences between top-down and bottom-up approaches. He considers that the construction of agglomerations below-up as a set of inter-municipal integrated in a harmonized way projects is more effective. Subsequently, it is necessary to provide for the integration of inter-municipal projects into a single agglomeration development program. The development of this approach consists in the analysis of synergies and systematization of sets of such projects. It is also necessary to improve the regulatory framework for the formation of sets of inter-municipal projects in the budget, territorial and urban planning legislation.

Integration processes, Siberian region, causes of agglomeration, municipality level, regional level, efficiency criteria, Barnaul agglomeration

References

- Borodin V.A. (2012) Povyshenie potentsiala samorazvitiya regionov Sibirskogo federalnogo okruga. *Ekonomika regiona. [Economy of Region]* No. 1. Pp. 83–90.
- Gubanova E.S., Selyakova S.A. (2009). Voprosy razvitiya gorodskoj aglomeracii. *Problemy razvitiya territorii [Problems of Territorys Development]*. No. 49. Pp. 30-40. (In Russ.)
- Dubyanskij A.N. (2011). Razvitie teorii razmesheniya i ee primenenie v gradostroitelnoj politike. *Ekonomika i upravlenie [Economics and Management]*. No. 8 (70). Pp. 17-20. (In Russ.)
- Ivanenko L.V., Timoshuk N.A. (2014). Upravlenie razvitiem aglomeracii. Problemy i resheniya . *Vestnik Samarskogo universiteta [Vestnik of Samara State University]*. No. 2 (113). Pp. 72-78. (In Russ.)
- Melnikova L.V. (2017). Razmery gorodov, effektivnost i ekonomicheskij rost. *ECO. [ECO]*. No. 7. Pp. 5-19. (In Russ.)