

ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ: ВЗГЛЯД ИЗ Г. БЕЛГОРОДА

К.В. Харченко

В последнее время проблема развития агломераций все чаще привлекает внимание исследователей и практиков. По данной теме проводятся научно-практические конференции¹, издаются специальные выпуски журналов², проходят заседания региональных правительств³.

Задачи формирования и развития агломераций ставятся в региональных и муниципальных стратегиях. В частности, разработана Концепция социально-экономического развития города Красноярска до 2020 года в условиях Красноярской агломерации, ведется разработка соответствующей программы. Стратегия социально-экономического развития г. Калининграда на период до 2025 года содержит раздел «Концепция пространственного развития», в котором, среди прочего, говорится о необходимости развития калининградской агломерации как целостной системы. Формирование Белгородской агломерации является первой задачей Стратегии развития города Белгорода⁴.

В рамках стратегического планирования крупные города (например, Ростов-на-Дону, Иркутск, Владивосток и др.) позиционируют себя в качестве ядра агломерации, видя преимущества укрупненной территории в повышении управляемости, высоком демографическом потенциале, общем потребительском рынке, разнообразии предложений на рынке труда, концентрации научно-образовательного, индустриального и финансово-инвестиционного потенциала региона.

Повышение интереса к агломерациям идеологов и разработчиков муниципальных стратегий требует разработки данной проблематики на теоретическом уровне. Это предполагает 1) уточнение понятия агломерации, 2) построение структурно-динамических моделей агломераций, 3) определение способов регулирования агломерационных процессов, включая вопрос о содержании соответствующих разделов стратегий, а также 4) определение параметров статистической и социологической диагностики агломерационных процессов.

1. Уточнение понятия «агломерация». Понятие агломерации значимо не только для теоретиков, но и для практиков, которым в конкретных случаях необходимо определять, относится ли некоторая территория (поселение) к

¹ Например, научно-практическая конференция по межмуниципальному сотрудничеству «Городская агломерация: потенциал развития» (Челябинск, 30 января 2008 г.).

² Российское экспертное обозрение. – 2007. – №4-5.

³ Осенью 2008 г. состоялось заседание Правительства Белгородской области, посвященное развитию Белгородской агломерации.

⁴ Стратегия развития города Белгорода до 2025 г. и план действий органов местного самоуправления на 2007-2011 гг.: Утверждена решением Совета депутатов г. Белгорода от 30 января 2007 г. №413.

агломерации. От ответа на этот вопрос зависит не только формирование стратегий, но и элементарная статистика.

Внешний контекст понятия агломерации очерчивается понятиями *город, окраина, пригород, сельская местность, регион*. В пространственном отношении агломерация включает весь пригород (реже отдельные пригородные зоны) и часть сельской местности (в зависимости от ориентаций ее жителей), т.е. некоторую долю территории региона. В содержательном плане жизнь в пределах агломерации может не отличаться от жизни на городских окраинах.

Иногда пространственный аспект агломерации определяют через единство признаков *приближенности* и *отделенности* по отношению к городу-ядру. Так, Е.Н. Королева отмечает, что «в отечественной науке под агломерацией понимается территориальная группировка городских и сельских поселений, сближенных, но разделенных пространственными разрывами»¹. Все же развитие транспортных и информационных коммуникаций приводит к тому, что фактор близости расстояния перестает играть ключевую роль в определении профиля территории: входить в агломерацию могут и относительно удаленные поселения. Отделенность – также не характерный признак, поскольку интенсивное строительство как в городе, так и в пригороде приводит к сокращению разрывов между поселениями.

Трудность в определении понятия агломерации состоит в том, что мнения на этот счет тяготеют к двум полюсам: ***является ли агломерация сплошной территорией вокруг города-ядра или же она представляет собой совокупность очагов городской среды среди сельской местности***. Выбор определенной позиции на этот счет важен постольку, поскольку определяет дальнейшее понимание агломерационных процессов. Так, вопрос состоит в том, можно ли признать роль субъективного фактора (представлений жителей) в определении внешней границы агломерации, а также в том, какой признак отнесения территории к агломерации является первичным, территориальный или функциональный. В первом случае во главу угла будут поставлены пространственные факторы, а во втором – социальные (специализация территории, род занятий населения, соотношение между работающими и проживающими на данной территории).

С формальной точки зрения к агломерации можно отнести некоторую сплошную территорию, отвечающую одному из следующих признаков:

- транспортная доступность в течение определенного времени, например, одного часа²;
- административное соответствие нескольким муниципальным районам, прилегающим к району города-ядра (в нашем случае это Белгородский район).

¹ Королева Е.Н. Стратегическое управление развитием муниципальных социально-экономических систем в условиях глобализации: теоретико-методологические аспекты. – М.: ВГНА Минфина России, 2006. – С.35.

² Данная методология принята в работе: Глазачев В., Стародубовская И. и др. Челябинская агломерация: потенциал развития. – Челябинск, 2008. – С.82.

Данный подход имеет право на существование, поскольку предлагает четкие объективные критерии. Все же сфера его применения – макромасштаб, например, рамки стратегии развития региона. Если же опуститься на уровень ниже, понимание агломерации как сплошной территории обнаружит целый ряд недостатков.

В пригородную зону входят территории, существенно различающиеся по своему назначению. Помимо поселков с городским укладом жизни, это могут быть следующие типы территорий:

- села, население которых занято в аграрной сфере, ничем не отличающиеся от удаленных районов;
- дачные поселки, в которых большинство строений пригодны лишь для сезонного проживания;
- коттеджные поселки, т.е. благоустроенное «второе» жилье;
- иные территории индивидуального жилищного строительства (например, дома молодых семей – участников ипотечных программ; единственное жилье, предназначенные для постоянного проживания);

На наш взгляд, если развитие агломерации рассматривать как способ решения социальных проблем (на что, собственно, и ориентированы сейчас почти все стратегии), ни одна из перечисленных типов территорий не подойдет под искомое понятие.

Понимание агломерации как совокупности очагов городской среды добавляет к определению данного понятия такой характерный признак, как **непостоянство внешних границ**. Это означает, что с течением времени в орбиту города-ядра могут включаться новые поселения (теоретически возможен и обратный процесс), и при этом определяющим фактором будут не административные решения, а совокупная воля людей как результирующая действий индивидов.

Качественным признаком агломерации является объединение входящих в нее поселений в **динамичную систему многообразных связей**¹. Характер этих связей определяет, будет ли агломерирование территории социальной проблемой или же источником экономического роста.

Наиболее типичная связь для российских агломераций – **маятниковая миграция большинства населения, направленная в сторону города-ядра**. Отметим, что собственно маятниковая миграция не должна быть «качественным признаком» агломерации в силу отрицательных эффектов – лишних затрат времени людей, нагрузки на природную среду. Более того, избегать маятниковой миграции нужно даже в границах собственно города, развивая рабочие места и социальную инфраструктуру на окраинах².

Развитие регулярных маршрутов общественного транспорта как условие агломерирования, на первый взгляд, позитивный процесс, но это типично российская реалья, что не позволяет говорить о глобальных

¹ Лаппо Г. Городские агломерации СССР-России: особенности динамики в XX веке // Российское экспертное обозрение. – 2007. – №4-5. – С.6.

² Такую задачу поставил глава администрации г. Белгорода В.Н. Потрясаев.

тенденциях. В нашем случае развитие общественного транспорта должно выражаться в регулярности транспортного сообщения и удобстве линий общественного транспорта. Так, в Белгороде появляются маршруты из одной периферийной зоны в другую через центр города, а также маршруты до нескольких конечных точек города-ядра, а не только до традиционной точки пересадок. Проблемой остается отсутствие общественного транспорта в позднее вечернее и ночное время.

Напротив, в странах Запада достаточно лишь создания условий для транспортного сообщения – например, строительство автострад. Во многих городах (например, на окраинах Хельсинки) наличие одного и нескольких автомобилей практически в каждой семье ведет к отмиранию общественного транспорта как ненужного элемента городской жизни.

Так или иначе, для российских реалий и, в частности, Белгорода признак транспортной доступности является определяющим в формировании агломерации: в самом деле, без развитого общественного транспорта маятниковая миграция исчезнет, и если поселение не сможет быть самодостаточным, оно исчезнет по причине миграции в строгом смысле этого слова.

Итак, агломерация – это *территория, включающая город-ядро (или несколько таких городов) и совокупность очагов городской среды, объединенных общностью хозяйственных и социальных связей.*

2. Структурно-динамические модели агломерации. Представляется необходимым выделить три модели агломерации: советскую, современную российскую и западную.

Советская модель агломерации. Предпосылкой формирования агломераций является наличие крупных городов (с населением свыше 250 тыс. жителей), у которых возникает потребность передавать часть функций на периферию. В советское время интенсивные процессы урбанизации приводили к агломерированию территорий вокруг большого числа исторических центров. Число крупных агломераций в 1959 г. составило 42, в 1970-е гг. – 63, в 1979 г. – 84¹. Складывание агломераций в советское время имело характерные особенности.

1. Агломерации, как правило, формировались не стихийно, а целенаправленно, посредством административных решений о размещении некоторого предприятия на данной территории.

2. Поселки изначально имели прикладной характер по отношению к размещенным в них объектам производства, в результате чего практически не уделялось внимания формированию локальной идентичности местных жителей (чувства малой родины) и развитию социальной сферы. В целом благополучие территории зависело от успешности хозяйственной деятельности предприятий.

3. Большинство новых городов строилось в радиусе до 50 километров от существующих; при этом концентрация урбанизированных территорий в

¹ Лаппо Г. Указ. соч. – С.7.

пространстве не означала функционального агломерирования, основанного на общности связей. Жилые зоны строились (и населялись!) в непосредственной близости от рабочих мест, а значит, не было повода для маятниковой миграции.

4. По причине отсутствия коммерческих интересов относительно просто могли приниматься решения об укрупнении городов, в результате чего пригороды становились окраинами, а иногда через десятилетия уже считались центром.

Поскольку целенаправленное формирование урбанизированных территорий недостаточно учитывало естественные процессы, многие принципы, на которых строилась советская модель агломерации – *монопрофильность, концентрация, единообразие городской среды, невнимание к культурному фактору*, в условиях смены общественной системы привели к возникновению целого ряда социальных проблем.

Российская модель агломерации. В условиях рыночных отношений связи между поселениями складываются стихийно, сразу же обрастая как партикулярными коммерческими, так и социальными интересами.

К коммерческим интересам относятся повышенная стоимость пассажиро- и грузоперевозок, более низкая цена земли. Социальные интересы выражаются в стремлении жителей сохранить льготы на оплату коммунальных услуг, надбавки к зарплатам бюджетников, отсрочки от армии для учителей сельских школ.

Стихийное формирование агломерации вокруг российских городов происходит по следующему сценарию:

1) в некотором поселении закрываются предприятия, обеспечивающие рабочие места большинству жителей; 2) население остается неудовлетворенным условиями жизни; 3) люди начинают искать работу за пределами поселка, однако далеко не все готовы навсегда уехать с данной территории; 4) частные перевозчики улавливают проблему и усиливают потоки маршрутного транспорта в город-ядро; 5) большая часть населения находит работу в этом городе; 6) люди усваивают городские ценности и начинают приезжать в крупный город с целью приобретения товаров и услуг, а также для развлечений; 7) поселение превращается в спальный район, утрачивает либо просто не формирует исторические корни, становится объектом утилитарного отношения; 8) это, как правило, обостряет проблемы девиантного поведения – пьянства, наркомании, преступности; 9) ситуацию несколько скрашивают инвесторы, строящие элитное жилье (например, для переселенцев из северных территорий), филиалы крупных магазинов и культурно-развлекательные центры.

Западная модель агломерации. Рецепт для оздоровления российских агломераций можно позаимствовать в опыте Запада. Картину развития агломераций десяти крупных европейских городов раскрывает исследовательский проект COST Action C10¹. Особенностью западной

¹ European cities. Insights on outskirts. Structures / Ed. by A. Borsdorf and P. Zembri. 2004 // www.qub.ac.uk/ep/research/costc10/index.html

модели является многообразие структуры агломерации (в частности, многоядерная, лоскутная, концентрическая, «ладонь») и, в то же время, единство динамики. Развитие агломераций происходит по следующему сценарию:

1) дихотомия «город-деревня» сменяется континуумом множества объектов: коммерческих, высокотехнологичных, деловых, научных, досуговых; 2) эти объекты располагаются произвольно, поскольку инвестор воспринимает окраину не как удаленную территорию, помеху для реализации планов, а как потенциал использования свободных земель; 3) застывший городской центр теряет привлекательность, поскольку не соответствует духу инноваций; 4) потоки работников, главным образом высококвалифицированных, все больше устремляются не из окраин в застывший центр, а напротив, из центра в окраины. Так, 20% жителей Вены имеют рабочие места на периферии, тогда как из близлежащей сельской местности ездят на работу в город всего 12% жителей; 4) в результате периферийные поселения обретают не только инвестора и рабочие руки, но и визитную карточку (центр спорта, центр информационных технологий, авиаполис), что важно в символическом плане, для формирования локальной идентичности; 5) агломерация обретает форму сети, в которой естественно, на принципах самоорганизации поддерживается равновесие разнообразных связей.

Рассмотренные модели агломерации, соответственно, дают понимание 1) предпосылок возникновения субурбанизированных территорий, 2) их текущего состояния и 3) возможных ориентиров развития.

3. Способы регулирования агломерационных процессов.

Агломерации по определению находятся на пересечении административно-территориальных единиц, что исключает прямое управление ими и определяет необходимость конструирования партнерских, договорных отношений между различными центрами власти и стейкхолдерами как основы регулирования агломерационных процессов.

Конструирование системы социального партнерства различных субъектов агломерации следует начинать с анализа интересов.

Региональный уровень власти заинтересован, во-первых, в устранении диспропорций между городом и тяготеющими к нему поселениями. Во-вторых, значимой для региона является стабильная экологическая ситуация. Так, необходимость сдерживания маятниковой миграции вытекает хотя бы из того, что автомобили дают половину общего загрязнения воздуха (по американским данным, но вряд ли у нас картина принципиально отличается)¹. Регион может использовать городские поселения для размещения выгодных для себя производств, но при этом именно от позиции региона (и соответствующего финансирования) зависит статус поселков, их инвестиционная привлекательность.

¹ Субурбанизация в США сегодня. Реферат Круглого стола. http://www.ecfor.ru/pdf.php?id=books/pchel/pril_1

Муниципалитет города-ядра не имеет прямой заинтересованности а выравнивании уровня жизни населения пригорода за счет собственного бюджета. В то же время, отказ от решения данной проблемы грозит городу косвенными издержками. Таковыми являются возникновение транспортных пробок, массовый приток сторонней рабочей силы, а также активизация преступных элементов из пригорода. Более того, город может быть заинтересован в развитии поселков, чтобы не допустить излишней концентрации ресурсов, чтобы отказаться от ряда экономических функций во имя сохранения благоприятной экологической обстановки и культурного наследия.

Периферийные очаги городской среды, естественно, желают более тесной интеграции с городом-ядром. Главный интерес состоит в создании единой инфраструктуры, обеспечении равной доступности населения к муниципальным услугам.

Данная характеристика интересов различных субъектов агломерации является примерной и нуждается в уточнении, в том числе в рамках дискуссионных площадок. Главное, что результатом такого обсуждения должны стать стабильные партнерские отношения, основанные на достижениях и поддержании *баланса интересов*. Так, если центральный город решает проблемы жителей периферии, то и администрации поселений должны решать проблемы города, например, выделять земельные участки для инвесторов, даже не будучи заинтересованы в деятельности.

Именно баланс интересов гарантирует устойчивость и долговременность партнерских отношений.

Концепция партнерских отношений между субъектами агломерации должна находить отражение в *стратегиях развития региона, города-ядра, а также районов и иных муниципальных образований*.

Задачей региональной стратегии в деле формирования агломерации является выравнивание условий жизнедеятельности населения путем формирования единой инфраструктуры в широком смысле слова.

Стратегия развития города Белгорода до 2025 г. хотя и ставит задачу формирования белгородской агломерации, но на сегодняшний день не дает конкретного способа ее решения, ссылаясь на разработку специальных документов – Комплексной схемы градостроительного развития, градостроительного договора, мероприятий по оптимизации маятниковой миграции.

На наш взгляд, стратегия города-ядра может быть уточнена путем включения в нее следующих мероприятий:

- создание бюджетных рабочих мест (а также стимулирование частного к созданию либо перенесению своих рабочих мест) *на окраине города*, равноудаленной как от центра, так и от внешних поселений;
- размещение на окраинах (опять же ближе к поселениям агломерации) объектов социальной инфраструктуры и досуговых центров;

- создание органов социального партнерства (например, Совета по развитию агломерации), включающих, помимо управленцев, 1) руководителей транспортных предприятий, занимающихся пригородными перевозками, 2) организаций, имеющих филиалы на территории внешних поселений, 3) крупных организаций города, на которых работает большая часть жителей агломерации и т.д.;
- разработка принципов взаимовыгодного межмуниципального сотрудничества с администрациями поселений, а также принципов межведомственного взаимодействия, в частности, в сфере борьбы с преступностью.

Администрации городских и сельских поселений должны не столько выступать в роли просителя благ, сколько заниматься конкретными задачами:

- благоустраивать территории вне города по тем же стандартам, что и в самом городе, что будет первым шагом к повышению удовлетворенности населения жизнью. При этом ликвидация пустырей и иных «диких мест», в частности, путем передачи их инвесторам под застройку, позитивно повлияет на уровень безопасности.
- заниматься возрождением, раскрытием (а то и созданием) исторических корней поселка, способствовать обретению локальной идентичности за счет культурной специфики. Это должно повлиять как на снижение мотивации проводить рабочее и личное время в большом городе, так и опять же на уровень преступности

В целом регулируемое формирование агломерации должно стать альтернативой стихийному развитию по законам «дикого рынка». В частности, жители пригородов зачастую несут неоправданно высокие транспортные расходы, не имеют возможности пользоваться общественным транспортом в вечернее и ночное время, не имеют внутренних маршрутов, вынуждены пользоваться автобусами недостаточной вместимости.

4. Параметры диагностики агломерационных процессов. Одним из требований программно-целевого подхода к управлению является измеримость результатов. Более того, если мы говорим о социальном партнерстве, которое держится на добровольном участии, здесь позитивная динамика показателей служит цементирующим фактором, определяющим настрой субъектов продолжать партнерские отношения.

Статистическое обеспечение управления агломерационными процессами должно строиться на стандартных показателях – численность и половозрастная структура населения, миграция за пределы региона, структура занятости, среднемесячная заработная плата, преступность. Главное, чтобы была обеспечена возможность *сравнения данных по городу и поселениям, входящим в агломерацию*. Итогом работы статистиков должны стать аналитические материалы, количественно характеризующие социальные проблемы: разницу в доходах, занятости, изменение численности населения (например, в связи с миграционной убылью), смертность от

неестественных причин (особенно в связи с неблагоприятной экологической обстановкой и преступными посягательствами).

Отдельные показатели, значимые для оценки состояния агломерированных территорий, по определению являются недоступными для статистического исследования. Отсюда возникает потребность в социологических мониторингах, посредством которых можно выявить следующие параметры:

- удовлетворенность различными сторонами жизни в поселении (благоустройство, ЖКХ, образование, здравоохранение, безопасность и т.д.);
- масштабы маятниковой миграции в обе стороны (доли жителей поселения, работающих в большом городе; в других поселениях, а также доля жителей города-ядра, работающих на территории агломерации);
- распределение поездок в город-ядро в зависимости от целей (работа, учеба, приобретение товаров и услуг, отдых);
- мотивы маятниковой миграции и условия, при которых данный житель согласится работать и проводить досуг в своем поселке;
- миграционные установки: наличие желания навсегда уехать из поселения (в том числе в город-ядро, в другую местность, за пределы региона), готовность сменить условия проживания на худшие, но в большом городе;
- выраженность локальной идентичности – чувства малой родины;

Таким образом, складывание агломераций является естественным процессом для большинства крупных городов, однако для предотвращения негативных последствий стихийной концентрации населения и ресурсов на относительно замкнутых территориях необходимо пытаться решать эту проблему, главным образом, путем использования косвенных управленческих механизмов в рамках технологии социального партнерства.