

УДК 332.145

Механизмы совершенствования агломерационных процессов в субъекте Российской Федерации*



Антипин И.А.

Кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой региональной, муниципальной экономики и управления Уральского государственного экономического университета (Екатеринбург)



Казакова Н.В.

Кандидат экономических наук, начальник отдела стратегического планирования и контроля реализации стратегического плана Департамента экономики Администрации города Екатеринбурга

Статья посвящена исследованию механизмов совершенствования агломерационных процессов в субъекте Российской Федерации. Проанализированы теоретические основы актуальности формирования и развития агломераций. Представлены результаты исследования агломерационных процессов в Свердловской области, перечень проектов межмуниципального агломерационного взаимодействия. Установлена необходимость грамотного, управляемого развития агломераций в целях обеспечения сбалансированного экономического и пространственного развития региона. Статья может быть полезна ученым-исследователям, специалистам-практикам, в том числе государственным и муниципальным служащим, занимающимся формированием (разработкой и актуализацией), а также реализацией и контролем за реализацией документов стратегического и территориального планирования и иным заинтересованным лицам.

Ключевые слова: стратегия, стратегическое планирование, муниципальное образование, регион, агломерация, агломерационный проект, межмуниципальное сотрудничество

В современных научных исследованиях по управлению социально-экономическим и пространственным развитием территорий пристальное внимание уделяется вопросам межрегионального и межмуниципального сотрудничества. Особый интерес вызывает развитие агломераций, которые рассматриваются наряду с крупнейшими городами как драйверы экономического роста в системах пространственного развития. В частности, исследователями подчеркивается важность межмуниципального сотрудничества как одного из механизмов управления городскими агломерациями [1]. Принципиально важным условием развития агломера-

ционных процессов является четкое понимание органами власти всех управленческих уровней долгосрочных перспектив социально-экономического и пространственного развития страны в целом, а также ее отдельных регионов, муниципальных образований и иных территорий [2].

Впервые в отечественный научный оборот понятие городской агломерации ввел П.И. Дубровин [3].

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-010-00824 «Инкрементальный подход к формированию и реализации стратегий социально-экономического развития регионов различных иерархических уровней Российской Федерации: единые правила стратегирования».

По состоянию на 01.01.2021 г. все большее число субъектов Российской Федерации определяют процессы агломерирования как перспективные при разработке собственных документов стратегического планирования. Схожие тенденции присущи процессам агломерирования в зарубежных странах [4; 5].

Цель настоящей статьи заключается в оценке значимости Екатеринбургской агломерации для Свердловской области, а также предложении механизмов совершенствования ее развития.

Различные субъекты Российской Федерации к настоящему моменту имеют свой сложившийся опыт в формировании и развитии агломераций. Обратимся к анализу процессов агломерирования в Свердловской области.

Крупнейшей агломерацией, расположенной на территории Свердловской области, является Екатеринбургская. Екатеринбургская агломерация формировалась на протяжении многих лет естественным путем, за счет исторически сложившихся социально-экономических, культурных, рекреационных, транспортных связей между городом-центром и городами-спутниками. С начала 2000-х гг. Екатеринбургская агломерация существует не только де-факто, но и в ряде документов стратегического и территориального планирования: с 2003 г. – в Стратегическом плане развития Екатеринбурга, с 2015 г. – в Стратегии социально-экономического развития Свердловской области, с 2019 г. – в Стратегии пространственного развития Российской Федерации. Во всех названных документах закреплена роль Екатеринбургской агломерации как центра экономического развития и Свердловской области, и Российской Федерации.

По состоянию на 2019 г. в составе Екатеринбургской агломерации принято учитывать следующие муниципальные образования [6]: Арамилский городской округ (далее – ГО), Белоярский ГО, Березовский ГО, ГО Верхнее Дуброво, ГО Верхняя Пышма, ГО Дегтярск, муниципальное образование «город Екатеринбург», ГО Заречный, Первоуральск, Полевской ГО, ГО Ревда, ГО Среднеуральск, Сысертский ГО, ГО ЗАТО Уральский Свердловской области. В таблице 1¹ представлены результаты значений основных показателей социально-экономического развития Екатеринбурга, Екатеринбургской агломерации, Свердловской области.

Осознанное планирование совместного развития муниципальных образований Екатеринбургской агломерации началось с подготовки общих подходов к анализу и планированию развития территории, с создания основных схем – транспортной, инженер-

ной, природного каркаса, с развития жилищного строительства и социальных объектов, обращения с коммунальными отходами.

Названные схемы в течение нескольких лет обсуждались и согласовывались главами муниципальных образований, работниками органов местного самоуправления, бизнесменами и общественниками и стали основой схемы территориального планирования Свердловской области в части Екатеринбургской агломерации. С утверждением данного документа Екатеринбургская агломерация получила легитимный статус документа градостроительного развития.

Следующим этапом стало подписание в ноябре 2020 г. главами 14 городских округов «Соглашения о взаимодействии органов местного самоуправления в рамках развития Екатеринбургской агломерации» (далее – Соглашение). В основу Соглашения заложена цель экономического развития как Екатеринбургской агломерации в целом, так и каждого муниципального образования, входящего в нее.

Предметами Соглашения являются различные проекты:

- развития/реконструкции местной транспортной инфраструктуры;
- развития/реконструкции/модернизации местной инженерной инфраструктуры;
- промышленных, складских, коммунальных объектов и комплексов;
- жилищного строительства, влияющие на развитие территорий двух и более муниципальных образований в Агломерации;
- иные.

В рамках реализации Соглашения действует Координационный совет Екатеринбургской агломерации (далее – Координационный совет) как коллегиальный орган, в который вошли 14 глав администраций муниципальных образований. Члены Координационного совета обладают равным правом инициировать проведение заседания. Утверждено, что председательствующим на заседании является глава муниципального образования, на территории которого проходит заседание Координационного совета.

Для эффективной координации действий органов местного самоуправления используется механизм экспертных советов, рабочих групп, созданных по основным направлениям взаимодействия – экономике, экологии, транспорту, инженерной инфраструктуре, развитию информационно-телекоммуникационных технологий, по вопросам градостроительства, а также взаимодействия с общественностью. В целях совмещения деятельности отраслевых министерств и органов местного самоуправления, а также реализации принципов «единого окна» для их взаимодействия на региональном уровне определен координатор процесса – Министерство экономики и территориального развития Свердловской области.

¹ Составлено по официальным данным Управления Федеральной службы государственной статистики по Свердловской области и Курганской области (Свердловскстата). Статистическая отчетность по городскому округу ЗАТО Уральский Свердловской области не предоставляется.

Таблица 1
Значения основных показателей социально-экономического развития Екатеринбургской агломерации, 2019 г.

Муниципальное образование (МО)	Численность населения, тыс. чел. на конец года	Среднесуточная численность работников, тыс. чел.	Рождаемость, тыс. чел.	Смертность, тыс. чел.	Рождаемость, промилле	Смертность, промилле	Жилищный фонд, тыс. кв. м	Обеспеченность жильем, кв. м/чел.	Номинальная заработная плата, тыс. руб.	Инвестиции, млн руб.	Ввод жилья, тыс. кв. м	Розничный товарооборот, млн руб.
Арамилский ГО	18,6	4,4	0,3	0,3	16,3	14,2	607,5	32,6	43 672	772	12,1	3,6
Белоярский ГО	34,9	5,8	0,5	0,6	13,0	15,8	1021,2	29,3	35 329	770	72,8	2,9
Березовский ГО	75,5	13,2	1,0	0,9	13,2	11,7	2393,1	31,7	40 788	2688	62,5	10,3
ГО Верхнее Дуброво	5,1	1,2	0,04	0,03	6,9	6,3	197,0	38,8	39 358	16	13,4	0,4
ГО Верхняя Пышма	86,7	23,8	1,1	1,0	12,7	11,1	2531,2	29,2	58 012	9550	85,4	10,5
ГО Дегтярск	15,7	1,3	0,1	0,3	8,2	15,9	401,0	25,6	31 099	50	8,5	1,1
МО «город Екатеринбург»	1526,4	458,2	17,7	16,4	11,6	10,7	39626,6	26,0	54 596	177624	1344,2	835,5
ГО Заречный	31,3	9,4	0,3	0,4	10,8	11,9	947,3	30,3	52 753	2200	22,0	5,6
Первоуральск	143,1	33,8	1,5	2,3	10,2	15,8	4245,4	29,7	39 470	3470	68,3	20,3
Полевской ГО	68,6	16,4	0,8	1,0	11,0	14,2	1996,0	29,1	40 779	4575	50,5	8,5
ГО Ревда	63,2	13,7	0,6	0,9	10,2	14,3	1424,9	22,6	41 891	2903	27,6	6,8
ГО Среднеуральск	24,4	3,6	0,2	0,3	9,9	11,8	772,2	31,6	44 023	1270	16,4	3,3
Сысертский ГО	62,2	11,7	0,8	0,9	12,4	14,9	2578,6	41,5	35 892	1183	120,6	8,2
Екатеринбургская агломерация	2155,4	596,3	24,9	25,0	11,6	11,6	58742,0	27,3	52 091	207070	1904,3	916,9
Свердловская область	4315,7	1 120,8	42,7	52,9	10,7	13,3	114800,0	26,6	45 323	304315	2414,6	1196,9

Координационным советом в июле 2021 г. утверждена первая версия «Перечня муниципальных/агломерационных проектов инфраструктурного развития и строительства жилья», в которую вошли 16 проектов (далее – Перечень). Приоритетом явилось включение проектов развития инфраструктуры местного значения в состав федеральных и региональных проектов, их совмещение по территориям и срокам; исключение дублирования проектов; получение экономических выгод за счет специализации и эффекта масштаба. Проекты, включенные в Перечень, учитывают интересы практически всех городских округов, территориальные привязки проектов сбалансированы в границах агломерации.

Агломерационные проекты следует разделить на следующие группы по критерию «горизонты планирования»: «Системообразующие проекты» (большие межведомственные проекты), «Быстрые победы» и «Стратегические инициативы» (табл. 2). Данная классификация соответствует подходу, предложенному разработчиками проекта Фронтальной стратегии социально-экономического развития Российской Федерации.

К системообразующим относятся проекты, направленные на развитие транспортной, инженерной, логистической инфраструктуры, имеющие комплексный характер, включающие региональную и ведомственную составляющие, распро-

Таблица 2

**Перечень межмуниципальных/агломерационных проектов
Екатеринбургской агломерации**

№	Наименование проекта	Участники
Системообразующие проекты		
1	Развитие городских железнодорожных перевозок по принципу «Наземное метро»	МО «город Екатеринбург», ГО Среднеуральск, Березовский ГО, ГО Верхняя Пышма
2	Единая система оплаты в транспорте	МО «город Екатеринбург», ГО Верхняя Пышма, ГО Среднеуральск, ГО Ревда, ГО Первоуральск, ГО Дегтярск, Полевской ГО, Березовский ГО, Арамилский ГО, Сысертский ГО, Белоярский ГО, ГО Заречный, ГО Верхнее Дуброво, ГО ЗАТО Уральский Свердловской области
3	Умная агломерация	ГО Среднеуральск, МО «город Екатеринбург», ГО Верхняя Пышма, ГО Первоуральск, ГО Дегтярск, Полевской ГО, Березовский ГО, Арамилский ГО, Сысертский ГО, Белоярский ГО, ГО Заречный, ГО Верхнее Дуброво, ГО ЗАТО Уральский Свердловской области
4	ТЛЦ Екатеринбург – Седельниково	МО «город Екатеринбург», Сысертский ГО, Арамилский ГО
5	Полигон Екатеринбург – Север	ГО Верхняя Пышма, МО «город Екатеринбург», Арамилский ГО, Березовский ГО, ГО Среднеуральск, Сысертский ГО, Белоярский ГО, ГО Верхнее Дуброво, ГО ЗАТО Уральский Свердловской области
6	Северное полукольцо ЕКАД	МО «город Екатеринбург», ГО Верхняя Пышма, ГО Среднеуральск, ГО Первоуральск
Стратегические инициативы		
7	Ревда – Первоуральск	ГО Первоуральск, ГО Ревда
8	Северный дублер Р-351	Белоярский ГО, ГО Заречный
9	Малозэтажное жилье агломерации	ГО Первоуральск, МО «город Екатеринбург»
10	Зеленая долина	Березовский ГО, МО «город Екатеринбург»
11	Вода для Арамили	Арамилский ГО, Сысертский ГО
12	Титановая долина 2	МО «город Екатеринбург», Арамилский ГО, Сысертский ГО
13	Вторая очередь логопарка «Пышма»	МО «город Екатеринбург», ГО Верхняя Пышма
14	Вторая очередь РНС парка Кольцовский	МО «город Екатеринбург», Белоярский ГО
«Быстрые-победы»		
15	Спорткомплекс «Верхнее Дуброво»	ГО Верхнее Дуброво, Белоярский ГО, ГО ЗАТО Уральский Свердловской области
16	Школьный автобус	МО «город Екатеринбург», Березовский ГО, ГО Верхняя Пышма, ГО Первоуральск

страняющиеся на три и более муниципальных образования. Это проекты развития логистики и обработки грузов, дальнейшего включения железнодорожной инфраструктуры в пассажирские перевозки, в проекты туризма.

Например, это совместный проект со Свердловской железной дорогой – филиалом ОАО «РЖД» по строительству транспортно-логистического центра «Екатеринбург – Седельниково», связанного с Екатеринбургской кольцевой автомобильной дорогой и федеральной трассой, приближенной к международному аэропорту Кольцово. При реализации проекта действует дополнительное Соглашение о взаимодействии в рамках реализации проекта первого пускового комплекса транспортно-логистического центра «Екатеринбург – Седельниково» между органами местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург», Арамилского городского округа, Сысертского городского округа и Свердлов-

ской железной дорогой – филиалом ОАО «РЖД».

Некоторые проекты направлены на развитие городских железнодорожных перевозок в Екатеринбургской агломерации по принципу «Наземное метро». Проект расширения городской электрички до масштабов агломерации может связать жителей шести муниципальных образований. Одновременно с проектом развития материальной базы в Перечень проектов вошел и проект по включению цифровой составляющей в установлении и применении единых тарифов, оформлении льготного проезда.

Имеются проекты, потенциальными участниками которых являются все городские округа Екатеринбургской агломерации. Например, проект «Умная агломерация», предусматривающий внедрение технологий «умного» города во всех муниципалитетах агломерации.

Половина проектов Перечня относятся к категории «стратегические инициативы». Это проекты

в сфере экологии («Вода для Арамили»), проекты развития агломерационного рынка жилья («Зеленая долина» – территория многоэтажной жилой застройки в Березовском городском округе и «Малоэтажное жилье агломерации» – площадка для развития малоэтажной жилой застройки на территории городского округа Первоуральск), проекты бизнеса («Титановая долина 2», «Вторая очередь логотерма “Пышма”», «Вторая очередь РНС парка Кольцовский»), а также проекты развития транспортной инфраструктуры, распространяющиеся на два муниципальных образования («Ревда – Первоуральск», «Северный дублер Р-351»).

К «быстрым победам» следует отнести 2 проекта: «Школьный автобус» и «Спорткомплекс “Верхнее Дуброво”». Доля данной категории проектов невелика, но их наличие в общем Перечне является важным, так как позволяет на практике апробировать инструменты агломерационного взаимодействия, представить результаты работы жителям агломерации.

Таким образом, скоординированная разработка и реализация агломерационных межмуниципальных проектов «сращивает» территорию, сближает экономические интересы муниципалитетов. Представленные проекты имеют высокую значимость не только для развития Екатеринбургской агломерации, но и Свердловской области в целом. Следует отметить, что в Свердловской области регулярно осуществляется общественное обсуждение процессов стратегического, в т.ч. агломерационного развития. В частности, в мае 2021 г. основные итоги формирования и развития Екатеринбургской агломерации были обсуждены на парламентских слушаниях на тему «Актуальные вопросы координации социально-экономического развития муниципальных образований в рамках агломераций» [7].

В результате проведенного исследования сформулированы следующие выводы:

– во-первых, высокая значимость Екатеринбурга внутри Екатеринбургской агломерации. Следует отметить, что в последние годы значение Екатеринбурга внутри Екатеринбургской агломерации увеличивается, снижение зафиксировано лишь по инвестициям и обороту розничной торговли. Такая тенденция, безусловно, не является положительной. Необходимо усиление значимости всех муниципалитетов внутри агломерации, то есть, перераспределение и стратегических специализаций территорий, и «центров» экономической активности (положительных импульсов социально-экономического развития) и т.д.;

– во-вторых, высокая доля Екатеринбурга в экономике Свердловской области. Причем, значимость Екатеринбурга по всем исследованным показателям экономического развития возросла, за исключением доли по обороту розничной торговли. Такая тенден-

ция объяснима, в том числе, ухудшением некоторых процессов социально-экономического развития в муниципальных образованиях Свердловской области. Подобное исследование обоснования значимости агломерационных процессов для сбалансированного и устойчивого социально-экономического и пространственного развития Свердловской области было проведено автором по фактическим статистическим данным за 2015 г. [8];

– в-третьих, высокая и повышающаяся доля Екатеринбургской агломерации в экономике Свердловской области. Доля Екатеринбургской агломерации существенно превышает долю Екатеринбурга в экономике Свердловской области. Екатеринбургская агломерация является одной из основных в создании опорного каркаса социально-экономического развития и Свердловской области, и Уральского федерального округа, и Российской Федерации в целом. Она не должна стать «экономической воронкой», приводящей к формированию «экономической пустыни» около Екатеринбурга.

Процессы пространственного развития, а также эффективности социально-экономических преобразований в различных территориальных системах представляют интерес исследователей-теоретиков и управленцев-практиков [9; 10]. Следует учитывать, что агломерации выступают факторами сбалансированного экономического и пространственного развития территорий субъектов Российской Федерации. В целях обеспечения экономического и пространственного баланса в Свердловской области, как и большинстве субъектов Российской Федерации, необходимо грамотное, регулируемое развитие агломераций. Необходимо формировать четкое стратегическое видение приоритетов и механизмом агломерационного развития и заниматься их совершенствованием. В частности, такими механизмами являются агломерационные межмуниципальные проекты.

Литература:

1. Анимца Е.Г., Власова Н.Ю. Проблемы и перспективы развития городских агломераций // Регионалистика. – 2020. – № 3. – Т. 7. – С. 60-66.
2. Лаврикова Ю.Г., Антипин И.А., Прядеин А.А., Суворова А.В. Прогноз развития крупнейшего города: конструирование инновационного будущего // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2016. – № 6 (48). – С. 214-235.

3. Дубровин П.И. Агломерация городов (генезис, экономика, морфология) // Вопросы географии. – 1959. – Сб. 45. – С. 23-36.
4. Паршуту Е.В. Зарубежный опыт формирования и развития городских агломераций // Экономика и управление: анализ тенденций и перспектив развития. – 2014. – № 15. – С. 44-51.
5. Барейчева М.А., Степанова Н.Р. Использование зарубежного опыта в агломерационных процессах для успешного развития территории // European Student Scientific Journal. – 2018. – № 6. – URL: <https://sjes.esrae.ru/ru/article/view?id=451>
6. Научно-исследовательская работа «Принципы формирования Екатеринбургской агломерации» // Официальный сайт министерства строительства и развития инфраструктуры Свердловской области. – URL: <http://minstroy.midural.ru/article/show/id/1185>
7. Стенограмма парламентских слушаний на тему «Актуальные вопросы координации социально-экономического развития муниципальных образований в рамках агломераций» 27 мая 2021 г. – URL: <http://council.gov.ru/media/files/Ee77gcK1e1793uhyQMU4LwGK19BXhmeY.pdf>
8. Антипин И.А. Трансформация пространственной организации экономической деятельности: агломерационный аспект (на примере Уральского федерального округа) // Научные труды Вольного экономического общества России. – 2018. – Т. 213. – С. 412-430.
9. Польшнев А.О., Гришина И.В. Методические подходы к построению типологии регионов для разработки стратегии пространственного развития России // Региональная экономика. Юг России. – 2019. – Т. 7. – № 1. – С. 29-41.
10. Прогнозирование эффективности социально-экономических преобразований в территориальных системах. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2008. – 310 с.

Mechanisms for Improving Agglomeration Processes in the Region of the Russian Federation

Antipin I.A.

Ural State University of Economics (Yekaterinburg)

Kazakova N.V.

Administration of the City of Yekaterinburg

The article is devoted to the study of the mechanisms for improving the agglomeration processes in the constituent entity of the Russian Federation. Analyzed the theoretical foundations of the relevance of the formation and development of agglomerations. The results of the study of agglomeration processes in the Sverdlovsk region are presented. A list of projects of intermunicipal agglomeration interaction is presented. The need for a competent, controlled development of agglomerations has been established in order to ensure a balanced economic and spatial development of the region. This article can be useful to scientists-researchers, practitioners, including state and municipal employees involved in the formation (development and updating), as well as the implementation and control over the implementation of strategic and territorial planning documents and other interested parties.

Key word: strategy, strategic planning, municipality, region, agglomeration, agglomeration project, inter-municipal cooperation

