

УДК 352/353  
ББК 66.3(0),124

DOI 10.22394/1682-2358-2017-6-46-52

**L.S. Krestyanova**, Candidate of Sciences (Sociology), Docent of the Social Security Department, Ural Federal University named after the First President of Russia B.N. Yeltsin

**O.A. Pakhomo**, Researcher at the Center of Students Sociology in Yekaterinburg

### THE DEVELOPMENT OF AGGLOMERATION PROCESSES IN RUSSIA: THE EXPERIENCE OF THE SVERDLOVSK REGION

The modern world agglomerations development processes, including those in the Russian Federation, are analyzed. By the example of the Sverdlovsk Region, the key issues to be addressed for the development of agglomerations in Russia are considered.

*Key words and word-combinations:* agglomeration, municipalities, strategic planning.

**Л.С. Крестьянова**, кандидат социальных наук, доцент кафедры социальной безопасности Уральского федерального университета им. Первого Президента России Б.Н. Ельцина (email: gossilugashiy@yandex.ru)

**О.А. Пахомова**, сотрудник центра социологии студенчества, г. Екатеринбург (email: pakhomoaaoxana@yandex.ru)

### РАЗВИТИЕ АГЛОМЕРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В РОССИИ: ОПЫТ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

*Аннотация.* Анализируются процессы развития агломераций в современном мире. На примере Свердловской области рассмотрены ключевые вопросы, требующие решения для развития агломераций в Российской Федерации.

*Ключевые слова и словосочетания:* агломерация, муниципальные образования, стратегическое планирование.

Рост и развитие городских агломераций является одним из наиболее значимых социальных и демографических процессов в современном мире. В соответствии с ежегодным докладом DEMOGRAPHIA WORLD URBAN AREAS за 2017 г. [1] в последние несколько лет впервые в истории число жителей Земли, проживающих в городах, превысило число жителей сельской местности; в 2017 г. доля горожан составила 54,9%. При этом в городах-мегаполисах с 10 000 000 жителей и свыше проживает

8,4% населения Земли. Если в 1960 г. в развивающихся странах было лишь 52 мегаполиса, то к 2000 г. — 279, а в 2025 г., как ожидается, их будет 486 [2].

Сегодня в России проявляется существенный интерес к исследованию агломерационных процессов [3—6]. Российскую Федерацию можно отнести к высокоурбанизированной территории: значительная часть населения страны проживает в крупных городах с численностью населения более 1 млн; в них, по данным статистики, сосредоточено приблизительно 40% всех жителей страны [7]. Это порождает проблемы организации эффективного управления / самоуправления на высокоурбанизированных территориях.

Идея о необходимости развития агломераций звучит в стратегических документах Российской Федерации. В программной статье 2012 г. «О наших экономических задачах» В.В. Путин подчеркивал, что «освоение территории России надо начинать с земель вокруг крупных экономических центров. Расширение агломерационного радиуса наших городов в 1,5—2 раза увеличит доступную территорию в несколько раз» [8].

Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. важнейшее значение также отводится инфраструктурному эффекту формирования городских агломераций.

По оценке экспертов, в Российской Федерации насчитывается порядка 22 агломераций-миллионеров, среди которых и Екатеринбургская. Согласно Концепции перспективы развития Уральского федерального округа определяются тремя направлениями. Одно из них связано с развитием деловых, инновационных, образовательных и других услуг в крупных городских агломерациях Урала. Кроме того, создание высоких технологий в научно-инновационных центрах оборонной промышленности даст импульс инновационному развитию базовых специализаций крупнейших уральских центров (Екатеринбург и Челябинск), в частности транспортного, тяжелого, химического, сельскохозяйственного, энергетического машиностроения и приборостроения, производства медицинской техники, металлургии и химии с формированием перспективных территориально-производственных кластеров.

Анализируя опыт Российской Федерации по развитию агломерационных процессов, отметим, что в 2013 г. Минрегионом России была создана Межведомственная рабочая группа по социально-экономическому развитию городских агломераций и разработан план мероприятий «Развитие агломераций в Российской Федерации», который включал в себя нормативные преобразования и методическое обеспечение. Минрегионом России проведена работа по отбору «пилотных» проектов по апробации и совершенствованию механизмов управления развитием городских агломераций в России. С упразднением Минрегиона России функции по управлению развитием агломераций были возложены на Министерство экономического развития РФ. Приказом Минэкономразвития России от 20 мая 2015 г. № 295 создана Межведомственная рабочая группа по социально-экономическому развитию городских агломераций при Минэкономразвития России.

Исследователями называются различные аспекты актуальных проблем формирования агломераций [8, с. 51–54; 9, с. 156–161; 10, с. 39–44]. Можно утверждать, что развитие агломерационных процессов в современной России имеет ряд следующих ключевых вопросов, требующих решения: законодательное закрепление организационно-правового статуса агломераций; механизмы урегулирования конфликтов при присоединении к городу территорий близлежащих муниципальных образований; порядок получения доходов агломерациями и способы осуществления расходов; укрепление межрегиональных связей и прочее.

Более детально рассмотреть развитие подобных процессов позволяет опыт Свердловской области по созданию агломерации «Большой Екатеринбург».

Формирование Екатеринбургской агломерации — процесс объективный, поскольку на территории уже накоплен ряд нерешенных проблем: несоответствие существующей транспортной инфраструктуры резко возрастающим транспортным потокам; недостаточное развитие социальной инфраструктуры, особенно в периферийных населенных пунктах; отставание в развитии инженерной инфраструктуры, прежде всего хозяйственно-питьевого водоснабжения; сокращение зеленых и лесопарковых зон; загрязнение окружающей среды; нерациональное использование трудовых ресурсов; различия в условиях жизнедеятельности населения. Взвешенное и поступательное развитие агломерации нацелено на разрешение указанных дисбалансов.

Можно отметить и тесную связь между муниципалитетами вблизи Екатеринбурга в части непрерывной жилой застройки, а также интенсивную маятниковую миграцию населения — для большинства городов агломерации доля маятниковых мигрантов превышает 20% от трудоспособного населения, а в нескольких муниципалитетах составляет более 40% (Заречный, Дегтярск, Первоуральск, Полевской, Ревда).

Наиболее перспективной моделью формирования Екатеринбургской агломерации представляется договорная модель. С точки зрения действующего законодательства, договорная модель (ассоциация муниципальных образований) предполагает организацию взаимодействия муниципальных образований, входящих в агломерацию «Большой Екатеринбург» на основе заключаемых между ними в рамках межмуниципального сотрудничества соглашений при сохранении самостоятельного и равноправного статуса, а также неизменности границ этих муниципальных образований.

На основании п. 7 ч. 10 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества находится в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования [11]. Так, Решением Екатеринбургской городской Думы от 23 мая 2006 г. № 41/25 утверждено Положение «О порядке участия муниципального образования «город Екатеринбург» в организациях межмуниципального сотрудничества» [12, с. 3]. Согласно п. 1 ст. 10 указанного Положения решение об участии в межмуници-

пальных объединениях принимается Екатеринбургской городской Думой по представлению главы Администрации города Екатеринбурга.

Вместе с тем нормативно-правовая неурегулированность данного процесса, в том числе на региональном уровне, препятствует успешному формированию агломерации. К примеру, схема территориального планирования Свердловской области утверждена постановлением Правительства Свердловской области от 31 августа 2009 г. № 1000-ПП. В соответствии со ст. 19 Закона Свердловской области «О Схеме территориального планирования Свердловской области» [13] внесение в нее изменений осуществляется по мере необходимости, но не реже одного раза в пять лет. Таким образом, действующая схема территориального планирования нуждается в актуализации.

Кроме того, необходимо приведение этого документа в соответствие с нормами, вступившими в силу после 2009 г., в частности, с приказом Минрегиона России от 19 апреля 2013 г. № 169 «Об утверждении Методических рекомендаций по подготовке проектов схем территориального планирования субъектов Российской Федерации» [14] и приказом Минрегиона РФ от 30 января 2012 г. № 19 «Об утверждении требований к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения» [15].

Согласно постановлению Правительства Свердловской области изменения в Схему территориального планирования Свердловской области планируется внести в части Екатеринбургской городской агломерации в три этапа, в период с 2016 по 2019 г. [16].

Можно также выделить организационную неурегулированность процесса формирования агломерации. Схемой территориального планирования Свердловской области предусмотрена возможность создания трех агломераций на территории Свердловской области: Екатеринбургской (сформирована фактически), включает 17 городских округов помимо Екатеринбурга; Нижнетагильской (Горнозаводской) (находится в стадии активного формирования) и Каменск-Уральской (возможно формирование в перспективе).

По тексту Схемы на территории агломерации, равной 1/15 территории Свердловской области, проживает около половины населения области (2115 тыс. чел.). Екатеринбургская многофункциональная зона является центром планировочного и экономического развития области и включает так называемый «Большой Екатеринбург», в который входят, помимо города-центра Екатеринбурга, и первый пояс городов-спутников: Среднеуральск, Верхняя Пышма, Березовский, Арамилль.

В настоящее время органами государственной власти Свердловской области в состав агломерации «Большой Екатеринбург» предлагается включить восемь муниципальных образований: Арамилльский городской округ, Березовский городской округ, городской округ Верхняя Пышма, муниципальное образование «город Екатеринбург», городской округ Среднеуральск, Сысертский городской округ, Белоярский городской округ и городской округ Дегтярск — муниципальных образований, имеющих общую инфраструктуру с муниципальным образованием «город Екатеринбург».

Данные муниципальные образования имеют ряд объектов совместного использования с городом Екатеринбургом, на их территории могут быть размещены различные функциональные зоны: жилые, производственные, логистические и прочие. Для выбора оптимального использования данных зон требуется проведение комплексной оценки территории с учетом ресурсов и потребностей прилегающих территорий, расположенных в различных муниципальных образованиях.

Вместе с тем по результатам научно-исследовательской работы, проведенной в соответствии с планом мероприятий, утвержденным постановлением Правительства Свердловской области от 12 октября 2016 г. № 722-ПП «О принятии решения о внесении изменения в Схему территориального планирования Свердловской области, утвержденную постановлением Правительства Свердловской области от 31 августа 2009 г. № 1000-ПП», к ближайшему окружению Екатеринбурга специалисты отнесли 13 муниципальных образований: Арамил, Березовский, Верхнюю Пышму, Среднеуральск, Белоярский, Верхнее Дуброво, Дегтярск, Заречный, Первоуральск, Полевской, Ревду, Сысерть, Уральский. Максимальное расстояние между городами составляет 130 километров, время в пути — 1,5 часа. В перспективе (после 2035 г.) при условии дальнейшего развития транспортной инфраструктуры стать участниками «Большого Екатеринбурга» могут и более отдаленные от административного центра муниципалитеты — Каменск-Уральский, Невьянск, Нижние Серги, Новоуральск и Асбест [17].

Таким образом, отсутствует единый подход к перечню муниципальных образований, составляющих агломерацию «Большой Екатеринбург». В настоящее время в процессе формирования Екатеринбургской агломерации можно наблюдать и ряд иных противоречий.

Для обозначения агломерации используется несколько наименований: Екатеринбургская многофункциональная зона, Екатеринбургская городская агломерация, «Большой Екатеринбург». Отсутствует единый подход к составу и численности муниципальных образований, входящих в агломерацию. Можно утверждать, что не сформирована нормативно-правовая база, позволяющая организационно оформить агломерацию. Отсутствуют нормативно-правовые акты, однозначно определяющие само понятие «агломерация». Требуется разработка документов стратегического планирования агломерации и принятие соответствующего Закона Свердловской области: в соответствии со ст. 32 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» субъект РФ вправе разрабатывать стратегии социально-экономического развития части территории субъекта РФ, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития (в Стратегии социально-экономического развития Свердловской области на 2016–2030 гг., утвержденной Законом Свердловской области от 21 декабря 2015 г. № 151-ОЗ, Екатеринбургская агломерация лишь упоминается) [18].

В настоящее время на региональном уровне осуществляются попытки самостоятельного нормативно-правового регулирования агломерационных процессов, не урегулированных в достаточной степени на федеральном уровне, поскольку фактическое развитие агломераций требует организационного и нормативно-правового оформления.

На наш взгляд, необходимо по опыту Белгородской и Томской областей принятие закона Свердловской области с определением понятия «агломерация», нормативно-правовым утверждением наименования Екатеринбургской агломерации, ее состава, а также критериев и условий для вхождения в состав агломерации муниципальных образований, что, с одной стороны, устраним множественность трактовок, а с другой стороны, даст возможность гибко реагировать на требования времени в отношении состава муниципальных образований. Указанные меры позволят существенно ускорить процесс формирования Екатеринбургской городской агломерации, сделав его более понятным для всех участников.

### Библиографический список

1. Demographia World Urban Areas 13th Annual Edition: 2017:04. URL: <http://www.demographia.com/db-worldua.pdf>
2. Развитие городов: лучшие практики и мировые тенденции. Вып. 1 / ОАО «Российский институт градостроительства и инвестиционного развития. Гипрогор». URL: <http://www.giprogor.ru/sites/default/files/Развитие%20городов%20-%20лучшие%20практики%20и%20современные%20тенденции.%20Выпуск%201.pdf>
3. Харченко К.В. Проблемы управления развитием городских агломераций: взгляд из г. Белгорода // Муниципальный мир. 2009. № 1/2. С. 49–57.
4. Королева Е.Н. Стратегическое управление развитием муниципальных социально-экономических систем в условиях глобализации: теоретико-методологические аспекты. М., 2006.
5. Медико-социальные и психологические аспекты безопасности промышленных агломераций: материалы Международной научно-практической конференции. Екатеринбург, 2016.
6. Гриценко Е.В. Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10.
7. Пешин Н.Л., Никитина В.М. Проблемы правового регулирования развития городов-мегаполисов в Италии и России // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 2.
8. Путин В.В. О наших экономических задачах // Московские новости. 2012. 30 янв.
9. Ларичев А.А. Реформирование территориальной организации и управления городскими округами в Российской Федерации: обоснованность изменений и учет зарубежного опыта (на примере Канады) // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 51–54.
10. Миндлин Ю.Б., Шедько Ю.Н. Инновационные стратегии экономического развития региона // Образование. Наука. Научные кадры. 2011. № 4. С. 156–161.
11. Москаленко А.Ф. Правовое регулирование межмуниципального сотрудничества: международно-правовой аспект и российское законодательство // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 12. С. 39–44.
12. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 5 дек. 2017 г.) // Российская газета. 2003. 8 окт., № 202.
13. О внесении изменений в Решение Екатеринбургской городской Думы от 23 мая 2006 года № 41/25 «Об утверждении Положения «О порядке участия муниципального образо-

вания «город Екатеринбург» в организациях межмуниципального сотрудничества // Вечерний Екатеринбург. 2006. 14 июня, № 109.

14. О схеме территориального планирования Свердловской области: Закон Свердловской области от 8 дек. 2006 г. № 77-ОЗ (с изм. на 25 сент. 2017 г.) // Областная газета. 2006. 12 дек., № 420–422.

15. Об утверждении Методических рекомендаций по подготовке проектов схем территориального планирования субъектов Российской Федерации: приказ Минрегиона России от 19 апр. 2013 г. № 169. URL: [http://www.minregion.ru/activities/territorial\\_planning](http://www.minregion.ru/activities/territorial_planning)

16. Об утверждении требований к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения: приказ Минрегиона РФ от 30 янв. 2012 г. № 19 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. 7 мая, № 19.

17. О принятии решения о внесении изменения в Схему территориального планирования Свердловской области, утвержденную постановлением Правительства Свердловской области от 31 авг. 2009 г. № 1000-ПП: постановление Правительства Свердловской области от 12 окт. 2016 г. № 722-ПП // Областная газета. 2016. 19 окт., № 195 (8004).

18. ФедералПресс. Проект Большого Екатеринбурга готов: какой будет первая уральская агломерация (5 июля 2017 г.). URL: <http://fedpress.ru/article/1814898>

19. Принципы формирования «Большого Екатеринбурга» будут обсуждаться с привлечением максимально широкого круга экспертов (19 дек. 2016 г.). URL: <http://minstroy.midural.ru/news/show/id/422>