

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ДОРОЖНОГО ХОЗЯЙСТВА ЧЕЛЯБИНСКОЙ ГОРОДСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ

Э. Д. Шамоян, Г. Г. Павлова

Челябинский государственный университет,
Челябинск, Россия

Статья посвящена вопросу развития дорожного хозяйства с учетом высоких темпов процесса агломерирования территорий. Автором проведен анализ текущей ситуации в дорожной отрасли Челябинской городской агломерации, выявлены основные проблемы, препятствующие развитию дорожного хозяйства. В статье также представлены основные принципы развития автодорожной инфраструктуры городской агломерации и предложены пути решения выявленных проблем.

Ключевые слова: дорожное хозяйство, государственное управление, дороги, автодорожная инфраструктура, агломерация, управление развитием.

PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF THE ROAD ECONOMY OF THE CHELYABINSK URBAN AGGLOMERATION

E. D. Shamyoyan, G. G. Pavlova

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia

The article is devoted to the development of road infrastructure, taking into account the high rates of agglomeration of territories. The author analyzes the current situation in the road industry of the Chelyabinsk urban agglomeration, identifies the main problems hindering the development of the road economy. The article also presents the basic principles of the development of the road infrastructure of the urban agglomeration and suggests ways to solve the identified problems.

Keywords: road management, public administration, roads, road infrastructure, agglomeration, development management.

Ввиду того, что научное исследование посвящено развитию дорожного хозяйства Челябинской городской агломерации, основное место в работе занимает феномен городской агломерации.

Идея развития территорий в рамках теории агломерирования берет своё начало ещё во второй половине XIX века, однако в начальный период понятия агломерация и городская агломерация ещё не были чётко сформулированы. Основоположителем теории агломерирования принято считать А. Вебера, который с точки зрения размещения промышленности определяет агломерацию как «сосредоточение промышленного производства в каком-либо месте, причём сюда включается как сосредоточение в виде простого расширения — укрупнения отдельных производственных единиц, так и соединения в одном месте большего или меньшего числа таких единиц, раньше рассеянных по территории» [9].

Французский географ М. Руже впервые применил термин «агломерация» к расселению. По его

мнению, «агломерация возникает тогда, когда концентрация городских видов деятельности выходит за пределы административных границ и распространяется на соседние населённые пункты» [7].

Одним из наиболее дискуссионных вопросов является вопрос определения границ городских агломераций (делимитация). В настоящее время существует два принципиально различных подхода к делимитации городских агломераций.

В рамках первого подхода границы агломерации определяются с учетом транспортной доступности центра ядра агломерации. Зоны, в которых ядро агломерации активно взаимодействует с сопутствующими поселениями и территориями, определяются двухчасовой транспортной доступностью главного города агломерации, то есть построением изохрон — линий одновременного достижения центра ядра агломерации из остальных точек географического пространства при движении по транспортной сети.

В пределах таких зон жителями агломерации совершаются наиболее интенсивные передвижения,

развивающие трудовые, производственные, культурно-бытовые и рекреационные связи.

Второй подход к определению границ агломерации основывается на анализе статистических данных по численности постоянного населения, а также по численности населения, участвующего в процессах трудовой миграции в рамках агломерации.

Документом, учредившим Челябинскую городскую агломерацию, является Соглашение о создании Челябинской городской агломерации от 26.04.2014 г. № 52/6, принятое Челябинской городской Думой.

В состав Челябинской городской агломерации входят следующие муниципальные образования:

- 1) Челябинский городской округ;
- 2) Копейский городской округ;
- 3) Красноармейский муниципальный район;
- 4) Сосновский муниципальный район;
- 5) Коркинский муниципальный район;
- 6) Еманжелинский муниципальный район;
- 7) Еткульский муниципальный район¹.

Городские агломерации бывают двух типов: моноцентрическими и полицентрическими. Че-

лябинская агломерация — моноцентрическая, в виду того, что Челябинск является ядром агломерации и притягивает к себе менее крупные муниципальные образования. Примером же полицентрической агломерации является Самарско-Тольяттинская агломерация.

Площадь муниципальных образований, входящих в состав Челябинской городской агломерации, составляет лишь 10,8 % от общей площади Челябинской области. Таким образом, 46,2 % населения Челябинской области проживает на территории, равной 10,8 % от общей площади региона.

Столь высокая концентрация населения на сравнительно небольшой территории подтверждает важность и эффективность дальнейшего развития Челябинской агломерации. Жители Челябинской агломерации ежедневно перемещаются между муниципалитетами, входящими в её состав (таблица 1). Это работники предприятий, студенты, пациенты больниц небольших населённых пунктов, получающие направления на лечение в медицинские учреждения регионального значения.

Таблица 1

Площадь муниципальных образований, входящих в состав Челябинской агломерации

№	Муниципальное образование	Площадь муниципального образования, кв. км
1	Челябинский городской округ	500,98
2	Копейский городской округ	355,76
3	Красноармейский муниципальный район	3842,02
4	Сосновский муниципальный район	2071,36
5	Коркинский муниципальный район	102,76
6	Еманжелинский муниципальный район	113,39
7	Еткульский муниципальный район	2525,15
	ИТОГО	9511,42

Территориальная структура городской агломерации разделяется на следующие основные элементы: город-центр (ядро агломерации), поселения-спутники, пригородная зона, а также связывающая данные элементы транспортная инфраструктура, составной частью которой является автодорожная инфраструктура.

Важнейшее место в развитии городской агломерации занимает автодорожная инфраструктура, которая является одним из условий создания и поддержания тех многообразных и интенсивных связей, возникающих между территориями агломерации. Однако на сегодняшний день существует ряд проблем, сдерживающих развитие дорожного хозяйства Челябинской городской агломерации.

¹ Соглашение о создании Челябинской городской агломерации: принято решением Челябинской городской Думы от 26 апреля 2014 г. № 52/6.

В первую очередь, на территории Челябинской области в целом, и Челябинской городской агломерации в частности, расположены населенные пункты, не имеющие связи по автомобильным дорогам с твердым покрытием с сетью автомобильных дорог общего пользования региона.

Иными словами, жители таких населенных пунктов не имеют полноценной возможности быстро и беспрепятственно выезжать из своих населенных пунктов для дальнейшего передвижения по сети автомобильных дорог региона, помимо прочего, в связи с этим существует сложность в социально-бытовом обслуживании населения: бригады скорой медицинской помощи, газовая служба, расчеты пожарной охраны и многие другие службы, обеспечивающие безопасную и комфортную жизнедеятельность

населения, добираются до места назначения с большими временными задержками (рис. 1).

Согласно информации Министерства дорожного хозяйства и транспорта Челябинской области по состоянию 1 января 2022 года на территории Челябинской области расположены 223 населенных пункта с общей численностью населения

28 326 человек, не имеющих связи по автомобильным дорогам с твердым покрытием с сетью автомобильных дорог общего пользования региона, в том числе на территории Челябинской городской агломерации — 41 населенный пункт с общей численностью населения 4075 человек, сведения о которых отражены в таблице 2.

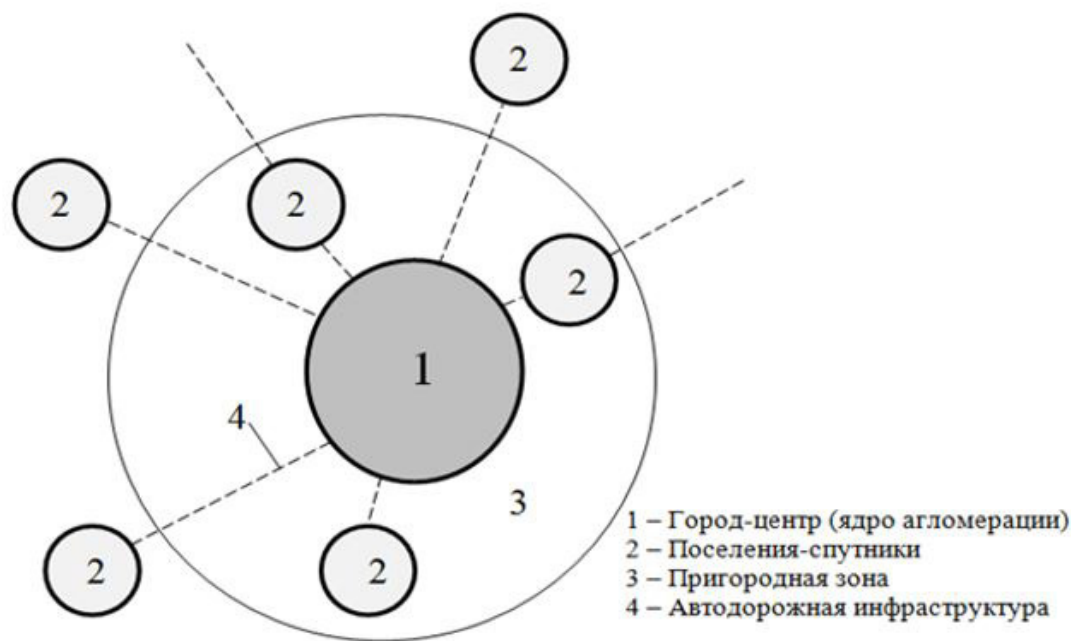


Рис. 1. Схема территориальной структуры городской агломерации

Таблица 2

Сведения о населенных пунктах, не имеющих связи по автомобильным дорогам с твердым покрытием с сетью автомобильных дорог общего пользования региона, расположенных на территории Челябинской городской агломерации

№ п/п	Наименование муниципального образования	Количество населенных пунктов	Численность населения указанных населенных пунктов	Транспортный разрыв по автомобильным дорогам с твердым покрытием, км
1	Челябинский ГО	—	—	—
2	Копейский ГО	—	—	—
3	Красноармейский МР	21	895	74,5
4	Сосновский МР	18	2946	49,1
5	Коркинский МР	1	95	1
6	Еманжелинский МР	1	139	7,5
7	Еткульский МР	—	—	—
	ИТОГО:	41	4075	132,1

В масштабах Челябинской городской агломерации с численностью населения свыше полутора миллионов человек отсутствие качественной транспортной доступности нескольких тысяч человек является не столь масштабной пробле-

мой, однако основной задачей деятельности органов власти всех уровней является повышение качества жизни населения, сверх того, инфраструктура городской агломерации по своей сути должна иметь более высокое качество, нежели

инфраструктура муниципальных образований, не являющихся членами городских агломераций.

Следующую проблему можно подчеркнуть тем, что большая часть автомобильных дорог, расположенных на территории муниципальных образований, не стоит на балансе администраций муниципальных образований, другими словами, собственность за такими автомобильными дорогами не закреплена, соответственно законного основания направлять бюджетные средства на дорожные работы на данные объекты органы власти не имеют.

Немаловажной проблемой развития дорожного хозяйства является, как правило, неэффективность процесса планирования дорожной деятельности органов государственной и муниципальной власти. Можно отметить, что одним из наиболее важных моментов при планировании дорожной деятельности, позволяющих грамотно и обоснованно управлять развитием автодорожной инфраструктуры отдельного муниципального образования, региона, страны в целом, а также городской агломерации, является применение прозрачных и понятных ме-

ханизмов определения очередности объектов дорожного хозяйства, на которых требуется проведение тех или иных видов работ. В Челябинской городской агломерации указанных выше механизмов нет, что делает работу по управлению развитием автодорожной инфраструктуры весьма несистемной.

Помимо приведения в нормативное состояние автомобильных дорог очень важным фактором является улучшение показателей безопасности дорожного движения. На основании данных рисунка 2 показатель социального риска по Челябинской области в 2021 году составил 9,59 погибших на 100 тысяч населения, что, хотя и соответствует показателю аналогичного периода прошлого года, но превышает расчетное значение — 8,31 в 2021 году. Показатель транспортного риска составил 2,30 погибших в ДТП на 10 тысяч транспортных средств при плановом значении — 2,09. Рост аварийности на дорогах является очень важной проблемой, которая требует незамедлительных решений. Анализ аварийности в Челябинской области в период с 2017 по 2021 годы представлен на рисунке 2.

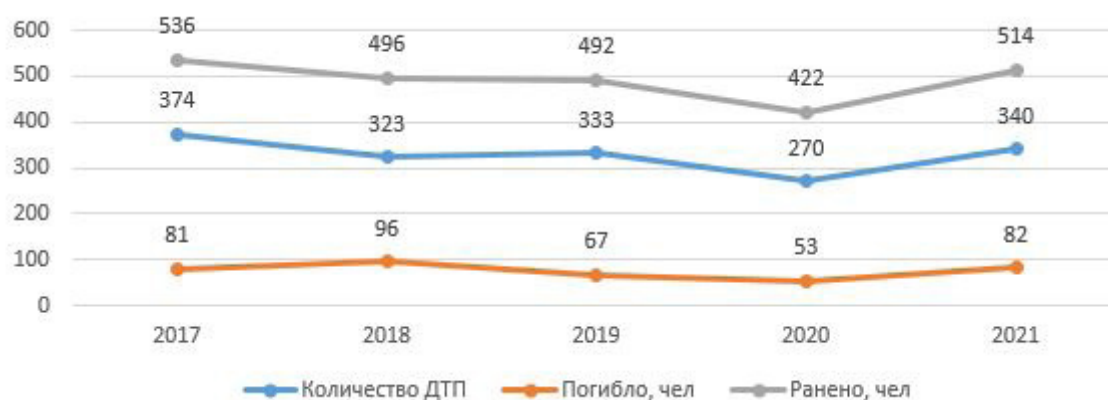


Рис. 2. Показатели аварийности по Челябинской области за период 2017–2021 гг.

Рассмотрев перечень мест концентрации ДТП можно прийти к выводу, что основная концентрация очагов аварийности расположена именно в пределах Челябинской городской агломерации.

В качестве следующей проблемы можно отметить отсутствие четко сформированной нормативно-правовой базы как в отношении управления развитием городских агломераций в целом, так и в отношении дорожной сети городских агломераций в частности, и возникновение в связи с этим противоречий в процессе развития дорожного хозяйства агломерации. На федеральном уровне необходимо принять рамочный федеральный закон, позволяющий субъектам Российской Федерации принимать законы субъектов

Российской Федерации, при этом учитывая особенности субъекта и городской агломерации. Без принятия указанного федерального закона деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в отношении управления развитием городских агломераций весьма ограничена.

Развитие автодорожной инфраструктуры городской агломерации должно происходить в соответствии со следующими принципами:

- 1) принцип системности;
- 2) принцип инновационности;
- 3) принцип эффективности;
- 4) принцип безопасности.

Соблюдение принципа системности при развитии автодорожной инфраструктуры городской агломерации позволит эффективно интегрировать друг в друга внутреннюю, внешнюю и агломерационную инфраструктуры, описанные ранее, что в свою очередь обеспечит повышение мобильности населения при передвижении в рамках территории городской агломерации.

Развитие дорожной инфраструктуры городской агломерации следует основывать на принципе инновационности. Другими словами, технологии, материалы, дорожные конструкции и технические средства, применяемые при проведении дорожных работ, должны быть результатом передовых разработок. В результате этого автодорожная инфраструктура городской агломерации будет инновационной, позволяющей повысить конкурентоспособность агломерации, уровень жизни населения, а также инвестиционную привлекательность территории, которая в свою очередь может являться причиной устойчивого экономического роста.

Для обеспечения взаимосвязи элементов территориальной структуры городской агломерации автодорожная инфраструктура должна не просто развиваться и функционировать, а развиваться и функционировать эффективно.

Современная городская агломерация должна быть максимально безопасной, в связи с этим одним из важнейших принципов развития и функционирования автодорожной инфраструктуры является принцип безопасности. Все ранее обозначенные типы автодорожной инфраструктуры городской агломерации должны отвечать современным требованиям безопасности, на всех участках такой инфраструктуры места концентрации дорожно-транспортных происшествий должны быть сведены к нулю.

Учитывая проведенный выше анализ и выявленные проблемы, можно определить основные направления для развития дорожного хозяйства Челябинской городской агломерации и рекомендации для органов управления:

1) федеральным органам власти и органам власти Челябинской области необходимо ускорить работу по формированию нормативно-правовой базы, регламентирующей создание, функ-

ционирование городских агломераций, а также взаимодействие органов власти различного уровня по управлению развитием городских агломераций, в том числе по формированию дорожной сети городской агломерации;

2) предлагается рассмотрение органами власти возможности первоочередного включения объектов строительства, реконструкции и капитального ремонта автомобильных дорог, позволяющих обеспечить связь населенных пунктов по автомобильным дорогам с твердым покрытием с сетью автомобильных дорог общего пользования региона;

3) органам исполнительной власти муниципальных образований Челябинской области необходимо взять на баланс бесхозные автомобильные дороги для обеспечения их дальнейшего содержания;

4) Министерству дорожного хозяйства и транспорта Челябинской области как органу исполнительной власти Челябинской области, реализующему государственную политику в сфере дорожного хозяйства на территории Челябинской области, разработать и утвердить порядок отбора объектов дорожного хозяйства для включения в план работ. Органам местного самоуправления, в том числе входящим в Челябинскую городскую агломерацию, разработать и утвердить аналогичный порядок отбора объектов дорожного хозяйства местного значения;

5) Министерству дорожного хозяйства и транспорта Челябинской области разработать совместно с Министерством общественной безопасности Челябинской области и УГИБДД ГУ МВД по Челябинской области и утвердить Приказом «Дорожную карту» по совершенствованию улично-дорожной сети Челябинской городской агломерации в целях создания безопасных условий для участников дорожного движения на 2022–2024 годы.

Таким образом, в Челябинской городской агломерации имеются все предпосылки для создания развитой автодорожной инфраструктуры. Решением существующих проблем, препятствующих ее развитию, послужит обеспечение выполнения предложенных автором мероприятий.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Паспорт национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» // Правительство России : офиц. сайт. — URL: <http://static.government.ru/media/files/rBdyoIr3S9IDP8Q87LXXYaktpKWGc0NY.pdf> (дата обращения: 04.05.2022).

2. Паспорт регионального проекта «Дорожная сеть» национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» // Сайт национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги». — URL: <http://bkdrf.ru/uploads/doc/programs/вологодская> (дата обращения: 04.05.2022).

3. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Консорциум Кодекс. Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации : сайт. — URL: <https://docs.cntd.ru/document/420204138> (дата обращения 04.05.2022).

4. Гаевский, В. В. Агломерации России как объект государственного управления / В. В. Гаевский // Развитие городских агломераций. Аналитический обзор / Министерство регионального развития Российской Федерации. — 2014. — Вып. 2. — С. 6–42.
5. Герцберг, Л. Я. Агломерация как объект экономической политики, государственного регулирования и территориального планирования / Л. Я. Герцберг // Academia. Архитектура и строительство. — 2015. — № 4. — С. 98–106.
6. Еремеева, А. С. Автодорожная инфраструктура как экономическая категория: понятие, содержание и инновационное развитие / А. С. Еремеева // Вопросы территориального развития. — 2014. — № 10 (20). — С. 1–14.
7. Ижгузина, Н. Р. Концептуальные аспекты понятия «городская агломерация»: актуальные тенденции / Н. Р. Ижгузина // Перспективы науки. — 2014. — № 6. — С. 25–34.
8. Козырев, А. А. Реализация конкурентных преимуществ региона в стратегии инновационного развития / А. А. Козырев // Среднерусский вестник общественных наук. — 2015. — Т. 10. — № 6. — С. 315–323.
9. Мищенко, В. В. Городские агломерации: формирование и перспективы развития (на примере Барнаульской агломерации) / В. В. Мищенко, И. В. Мищенко // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. — 2015. — № 5 (43). — С. 68–79.
10. Нальгиева, Х. Л. Роль планирования в стратегическом менеджменте / Х. Л. Нальгиева // Успехи современной науки. — 2016. — Т. 2. — № 4. — С. 24–27.
11. Федотов, Г. А. Изыскания и проектирование автомобильных дорог : учебник. В 2 кн. Кн. 1 / Г. А. Федотов, П. И. Поспелов — Москва : Высшая школа, 2009. — 646 с.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Шамоян Эдуард Давидович — магистрант факультета управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. *shamoyan_e@bk.ru*

Павлова Галина Геннадьевна — кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. *galina.pavlova.7878@mail.ru*

REFERENCES

1. Passport natsional'nogo proekta «Bezopasnye i kachestvennye avtomobil'nye dorogi» Pravitel'stvo Rossii [National project design passport «Safe and quality roads» Government of Russia]. Available at: <http://static.government.ru/media/files/rBdyoIr3S9IDP8Q87IXXYaktpKWGc0NY.pdf>, accessed 04.05.2022 (In Russ.).
2. Passport regional'nogo proekta «Dorozhnaya set'» natsional'nogo proekta «Bezopasnye i kachestvennye avtomobil'nye dorogi» [Regional project design passport «Road network» of the national project «Safe and quality highways»]. Sayt natsional'nogo proekta «Bezopasnye i kachestvennye avtomobil'nye dorogi» [Site of the National project «Safe and quality highways»]. Available at: <http://bkdrf.ru/uploads/doc/programs/Вологодская>, accessed 04.05.2022. (In Russ.).
3. Federalnyy zakon ot 28 iyunya 2014 g. № 172-FZ «O strategicheskom planirovanii v Rossiyskoy Federatsii» [«On Strategic Planning in the Russian Federation»]. Konsortsium Kodeks. Elektronnyy fond pravovoy i normativno-tekhnicheskoy dokumentatsii [«Consortium Code. Electronic fund of legal and regulatory and technical documentation»]. Available at: <https://docs.cntd.ru/document/420204138>, accessed 04.05.2022. (In Russ.).
4. Gayevskiy V. V. Aglomeratsii Rossii kak obyekt gosudarstvennogo upravleniya [Agglomerations of Russia as an object of state administration]. *Razvitiye gorodskikh aglomeratsiy. Analiticheskiy obzor* [Development of urban agglomerations. Analytical review]. *Ministerstvo regionalnogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii* [Ministry of Regional Development of the Russian Federation], 2014, no. 2, pp. 6–42. (In Russ.).
5. Gertsberg L. Ya. Aglomeratsiya kak obyekt ekonomicheskoy politiki. gosudarstvennogo regulirovaniya i territorialnogo planirovaniya [Agglomeration as an object of economic policy, state regulation and territorial planning]. *Academia. Arkhitektura i stroitelstvo* [Academia. Architecture and construction], 2015, no. 4, pp. 98–106. (In Russ.).
6. Eremeeva A. S. Avtodorozhnaya infrastruktura kak ekonomicheskaya kategoriya: ponyatie, sodержanie i innovatsionnoe razvitie [Road infrastructure as an economic category: concept, content and innovative development]. *Voprosy territorial'nogo razvitiya* [Issues of territorial development], 2014, no. 10, pp. 1–14. (In Russ.).
7. Izhguzina N. R. Konceptual'nye aspekty ponyatiya «gorodskaya aglomeratsiya»: aktual'nye tendentsii [Conceptual aspects of the concept of «urban agglomeration»: current trends]. *Perspektivy nauki* [Perspectives of Science], 2014, no. 6, pp. 25–34. (In Russ.).
8. Kozыrev A. A. Realizatsiya konkurentnykh preimushchestv regiona v strategii innovatsionnogo razvitiya [Implementation of the competitive advantages of the region in the strategy of innovative development]. *Srednerusskiy vestnik obshchestvennykh nauk* [Central Russian Bulletin of Social Sciences], 2015, no. 6, pp. 315–323. (In Russ.).
9. Mishchenko V. V., Mishchenko I. V. Gorodskie aglomeratsii: formirovanie i perspektivy razvitiya (na primere Barnaul'skoj aglomeratsii) [Urban agglomerations: formation and prospects of development (on the example of the Barnaul agglomeration)]. *Kontury global'nykh transformatsiy: politika, ekonomika, pravo* [Outlines of global transformations: politics, economics, law], 2015, no. 5, pp. 68–79. (In Russ.).
10. Nalgiyeva Kh. L. Rol planirovaniya v strategicheskom menedzhmente [The role of planning in strategic management]. *Uspekhii sovremennoy nauki* [Achievements of modern science], 2016, vol. 2, no. 4, pp. 24–27. (In Russ.).
11. Fedotov G. A., Pospelov P. I. Izyskaniya i proektirovanie avtomobil'nykh dorog. V 2 kn. [Surveys and design of highways. In 2 books]. Moscow, Higher school, 2009. 646 p. (In Russ.).