

## АГЛОМЕРАЦИОННЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ РАЗВИТИЯ ГОРОДА ЧЕЛЯБИНСКА

А. С. Паутов, Е. А. Колесник

Челябинский государственный университет,  
Челябинск, Россия

Статья посвящена исследованию городских агломераций как нового способа социально-экономического и инфраструктурного развития территории. На основе сравнительного анализа и изучения имеющейся нормативной базы выявлены основные направления развития Челябинской агломерации, а также возможности и проблемы, сопутствующие процессу формирования из города-миллионника ядра агломерации.

Ключевые слова: *агломерация, территориальное развитие, стратегия, стратегическое планирование.*

## AGGLOMERATION DEVELOPMENT OPPORTUNITIES THE CITY OF CHELYABINSK

A.S. Pautov, Ye.A. Kolesnik

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia

The article is devoted to the study of urban agglomerations as a new way of socio-economic and infrastructure development of the territory. On the basis of comparative analysis and study of the existing regulatory framework, the main directions of development of the Chelyabinsk agglomeration, as well as the opportunities and problems associated with the process of formation of the core of the agglomeration from the city of one million people are revealed.

Keywords: *agglomeration, territorial development, strategy, strategic planning.*

Современные тенденции территориального развития нельзя назвать в полной мере поступательными, всеобщими и прогнозируемыми. Мировая экономика продолжает свое развитие, несмотря на кризисные явления в различных странах мира [1]. Экономические санкции, миграционные процессы, вооруженные конфликты и прочие причины обуславливают необходимость поиска новых способов решения социально-экономических проблем как на уровне стран, так и входящих в их состав локальных территорий. В силу данных факторов особое внимание уделяется современным пространственным закономерностям экономической деятельности. Для крупнейших городов стало перспективным изучение возможностей территориального развития на основе формирования агломераций, направленных на повышение конкурентных преимуществ как самих городов, так и соответствующих региональных экономик. В настоящее время агломерирование является естественным путем урбанизации и ключевым механизмом территориального развития, создающим комфортные

условия для жизни населения и эффективного развития бизнеса.

Интерес к развитию агломераций в России зародился еще в 60–80 гг. XX в. Понятие «агломерация» в научной и специальной литературе имеет ряд значений. Г. М. Лаппо сводит многообразие толкований к двум основным точкам зрения, в основе которых лежит вид деятельности, определяющий способ и характер образования агломерации. В соответствии с данным подходом, агломерация — это:

- управленческая деятельность как элемент структуры управления, сформировавшийся на основе добровольных решений соединений муниципальных образований с целью развития межмуниципальных проектов, направленных на развитие эффективного управления;
- географическая деятельность как плотное скопление населенных пунктов и городов, которые в свою очередь объединены производственными, трудовыми, социальными и культурно-бытовыми связями, объектами

инфраструктуры, общим использованием межселенных территорий и ресурсов [3].

То есть формирование агломерации может носить как естественный, эволюционный, так и управляемый характер.

Основоположниками введения в отечественную науку понятия «городская агломерация» принято считать таких авторов, как Д. И. Богорад, В. Г. Давидович, П. И. Дубровина, И. К. Кудрявцев, Г. М. Лаппо, Ф. М. Листенгурт, Ю. Л. Пивоваров. При этом понятие «городская агломерация» в отечественной литературе используется в достаточно широком значении и имеет ряд иных обозначений, таких как «хозяйственный округ города» (А. А. Курбер), «экономический округ» (В. П. Семенов-Тян-Шанский), «агломерация» (М. Г. Диканский) [5].

Согласно методике Института географии РАН, выделяют ряд признаков городских агломераций: территориальная сближенность городских поселений; компактность группировки вокруг главного города-ядра; кооперация производственных и трудовых ресурсов поселений; формирование территориальных межселенных контактов. Прежде всего, агломерирование оптимизирует территорию и ее устройство, рационализировать землепользование и ищет новые территории для развития, а также способствует развитию бизнеса и созданию новых рабочих мест, строительству жилья. Оптимизация также затрагивает транспортную инфраструктуру и доступность городских объектов, расселенческий и природно-экологический каркас города. В ходе развития агломерации решается ряд таких важных вопросов, как:

- стабильное развитие города-ядра, устранение перенасыщенности и избыточного давления на инфраструктуру;
- формирование на базе крупных динамично развивающихся агломераций важнейших узлов в системе финансовых, технологических, геоэкономических и культурных обменов;
- обеспечение роста конкурентоспособности экономики и генерирование устойчивого притока ресурсов развития;
- регулирование внутренней миграции из малых и средних городов в региональные столицы и города-ядра агломерации.

Наряду с этим, важную роль играют устойчивые социально-экономические отношения, значительная маневренность ресурсов, корреляция и эволюция субъектов, агрегированных единством применения общей инфраструктуры и трудового потенциала.

К слабым сторонам и рискам, возникающим при создании агломерации, следует отнести:

- активизацию и усложнение регулирования внутренней миграции;
- неразвитость и истощенность периферии, состояние которой имеет риск ухудшения по причине оттока наиболее активной части населения в город-ядро;
- более низкое качество жизни и уровня доходов жителей малых городов и сельских поселений может привести не к их росту при вливании в агломерацию, а быстрому переезду в город-ядро экономически активной части населения, сумевшей найти там работу и решить жилищный вопрос;
- высокая социальная нагрузка на бюджет и несбалансированность социальной сферы по причине возрастания спроса на услуги социальной сферы со стороны периферии;
- преобладание нелегальных и низкоквалифицированных трудовых ресурсов в миграционном притоке, устремленных в ядро агломерации и создающих дополнительную конкуренцию жителям периферии;
- дефицит инфраструктурного потенциала в борьбе за привлечение бизнеса и инвестиций.

Город Челябинск как ядро формирующейся Челябинской агломерации, безусловно, подвержен влиянию перечисленных возможностей и рисков. Но, в отличие от ряда иных агломераций, рассматривает данный процесс как управляемый.

В настоящее время есть особое понимание Челябинской агломерации, которое отражено в ряде разработанных долгосрочных документов и принятых решений. Официальный старт проекта по формированию Челябинской агломерации был дан 25 апреля 2014 г. Тогда семь муниципальных образований подписали Соглашение о приоритетных направлениях взаимодействия. В состав агломерации вошли города Челябинск и Копейск, а также Коркинский, Еманжелинский, Красноармейский, Сосновский и Еткульский районы общей площадью 9511,42 кв. км с населением более 1 602 208 человек. Территория муниципального образования включалась в состав агломерации в том случае, если время поездки от административного центра до Челябинска составляло не более одного часа на автомобиле.

Следующим шагом по формированию агломерации стало создание ассоциации «Координационный совет муниципальных образований Челябинской области» («КСЧА»), учредителями которой выступили муниципальные образования, входящие в состав агломерации. Ассоциация «КСЧА» была зарегистрирована Минюстом 2 сентября 2015 г.

Ассоциацией «КСЧА» инициирован ряд инвестиционных проектов, среди которых

строительство ветки высокоскоростного трамвая, соединяющего город-ядро Челябинск с соседним Копейском, протяженностью 28,5 км, строительство логистического центра по переработке и хранению сельскохозяйственной продукции и др.

Логическим продолжением разработки дорожной карты по формированию Челябинской агломерации стал проект стратегии ее развития до 2035 г. Данный документ рассматривается как составная часть Стратегии пространственного развития Челябинской области и соотносится с целями и задачами, которые обозначил в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию РФ президент страны В. В. Путин, говоря о ее пространственном развитии.

Главное назначение Стратегии Челябинской агломерации — сделать жизнь населения более комфортной, сгладить различия в уровне жизни жителей периферийных муниципальных образований по сравнению с ядром агломерации, повысить для них доступность и качество жизненно важных услуг в различных сферах и областях.

По своей территориальной структуре город Челябинск является моноцентрическим. В данном случае развитие агломерации происходит из одного городского центра — ядра. Центральный город является доминирующим в политическом, экономическом и социально-культурном отношении и становится центром притяжения ресурсов агломерации [8].

Город Челябинск обладает выгодным географическим положением и является крупным транспортным узлом, что формирует высокий потенциал для развития логистической инфраструктуры в пределах соответствующей агломерации. Проходящие через территорию агломерации транспортные магистрали, соединяющие европейскую и азиатскую части Российской Федерации, включая знаменитую Транссибирская магистраль, а также проектируемую Высокоскоростную магистраль до соседнего Екатеринбурга значительно повышают привлекательность данной территории и будут способствовать расширению ее границ и включению в состав агломерации новых муниципальных образований. Прежде всего влияние агломерационного эффекта улучшит инфраструктуру в городе Челябинске, что позволит добиться более равномерного расселения людей и распределения промышленной нагрузки [7]. Полезным в этой связи представляется опыт других агломераций.

В Российской Федерации формируется единая система стратегического планирования, идея агломерирования не только охватила города федерального значения и город Челябинск, но и не оставила без внимания остальные регионы

страны, которые, в свою очередь, заинтересованы в повышении конкурентоспособности своих экономик.

Например, формирование Самарско-Тольяттинской агломерации декларируется как ключевой элемент стратегии развития Самарской области. Уникальность Самарско-Тольяттинской агломерации заключается в ее «двухядерности». Полицентричность агломерации имеет как положительные, так и отрицательные стороны — можно отметить борьбу за лидерство, самодостаточность Тольятти на базе ведущего автомобильного предприятия страны.

Органы местного самоуправления крупнейших городов также поддерживают процессы агломерирования. На сегодняшний день развитие городских агломераций является ключевым элементом стратегического планирования города. Например, в Екатеринбурге вопрос формирования Екатеринбургской городской агломерации стал подниматься в начале 2000-х гг. В процессе разработки стратегического плана развития города рассматривался вариант стратегического проекта «Большой Екатеринбург», предполагающий поэтапные шаги по формированию новой формы межмуниципального сотрудничества. В силу ряда политических и экономических причин данный документ так и остался за рамками стратегического плана. Несмотря на это, в Генеральном плане Екатеринбурга город рассматривается прежде всего как центр Екатеринбургской городской агломерации. Генеральный план Екатеринбурга разработан во взаимодействии и с учетом генпланов, так называемых городов первого пояса: Среднеуральск, Верхняя Пышма, Березовск, Арамилы и Большой Исток.

Сложившаяся социо-эколого-экономическая ситуация на территории Челябинской агломерации и потенциал ее развития позволяет применять опыт других агломераций по решению ряда экологических проблем, которые в силу необходимости значительных финансовых вложений не должны быть ошибочными и низкоэффективными [10].

На основе существующих градостроительных мероприятий, направленных на улучшение состояния окружающей среды, можно выделить наиболее эффективные и масштабные. К их числу относятся такие, как перенос промышленных предприятий за черту города, запрет на размещение новых промышленных объектов, не отвечающих современным требованиям экологического характера; совершенствование транспортной системы по разгрузке агломерационного центра и разнообразию вариантов транспортной доступности периферии с помощью комбинирования различных видов транспорта;

комплексное озеленение территории с применением новых технологий и подходов, развитие и охрана природных объектов.

Таким образом, переходя на инновационный путь развития территории, неизбежно происходит системная трансформация региональных экономических отношений, которые, в свою очередь, оказывают влияние на развитие городских агломераций, под которой подразумевается компактная территориальная группа городских и сельских поселений, объединенных в сложную динамическую локальную систему многообразными интенсивными промышленными, трудовыми, коммунально-хозяйственными, культурно-бытовыми, рекреационными связями, а также совместным использованием данного ареала и ресурсов территории.

Формирование агломерации является долгосрочным процессом. Города, входящие в агломерацию, обретают для себя новые возможности для решения насущных, жизненно важных вопросов. При этом процесс агломерирования формирует развитое городское пространство, которое служит закреплению полноценного городского уровня жизни.

Положительный эффект от формирования городской агломерации, на наш взгляд, возможен только при грамотном управлении процессами развития территорий. Только так можно добиться положительного агломерационного эффекта и обеспечить высокий уровень качества жизни населения, создать комфортную среду для ведения бизнеса, что обеспечит конкурентоспособность как региона, так и страны в целом, которая направлена на инновационный путь развития. В этой связи для Челябинской городской агломерации, исходя из целей ее создания, предусматривающих согласованное экономическое и планировочное развитие; создание единой транспортной, инженерной и социальной инфраструктуры; единые продуктовые и технологические цепочки предприятий; минимизацию социальной напряженности на рынке труда и сбалансированную социальную политику, целесообразно рассчитывать на получение ряда социально-экономических эффектов. В их числе:

- повышение инвестиционной привлекательности, когда за счет совместной деятельности муниципальные образования разного типа позволят инвесторам расширить выбор для поиска оптимального варианта реализации своих проектов;
- экономия бюджетных средств, возникающая при создании объектов инженерной, коммунальной и социальной инфраструктуры;
- повышение качества муниципального управления с учетом возможности привлечения в межмуниципальные органы управления более квалифицированных кадров;
- развитие и модернизация существующей между городами транспортной инфраструктуры, что повысит доступность крупных центров для всех жителей агломерации;
- решение экологических проблем.

В качестве организационных предложений по повышению эффективности управления городской агломерацией следует рассмотреть возможность законодательного закрепления решений по следующим вопросам:

1. Определить правовой статус городских агломераций путем введения в 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» соответствующего типа муниципальных образований.
2. Создать условия для реализации межмуниципальных проектов и программ за счет их совместного финансирования из нескольких местных, а также региональных и федерального бюджетов.
3. Закрепить законодательно возможность передачи части полномочий органов местного самоуправления в межмуниципальные органы управления с формированием соответствующего бюджета.

Надеемся, что совершенствование современного российского законодательства по регулированию функционирования и развития городских агломераций позволит ускорить процессы социально-экономического территориального развития и создаст благоприятные условия для раскрытия инвестиционного, инфраструктурного и человеческого потенциала территорий.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Глазычев, В.Л. Челябинская агломерация: потенциал развития / В. Л. Глазычев и др. — Еманжелинск : Еманжелин. город. тип., 2016. — 278 с.
2. Кормакова, Е. С. Агломерации — стратегическая составляющая устойчивого развития региональной экономической системы / Е. С. Кормакова, В. В. Макичев // Экономика и управление. — 2011. — № 8.
3. Лаппо, Г. М. География городов / Г. М. Лаппо. — М. : Владос, 1997. — 480 с.
4. Малеева, Т. В. Перспективы развития агломераций в России / Т. В. Малеева, Л. Г. Селютина // Теория и практика обществ. развития. — 2014. — № 10. — С. 125.
5. Селютина, Л. Г. Конкурентные процессы в современном строительстве / Л. Г. Селютина // Вестник ИНЖЭКОНа. Сер.: Экономика. — 2013. — № 1 (60). — С. 101–106.

6. Селютина, Л. Г. Методологические основы формирования и развития системы управления процессом преобразования жилого фонда крупного города / Л. Г. Селютина // Общество. Среда. Развитие (TerraHumana). — 2009. — № 2. — С. 212—218.
7. Современный экономический словарь / под ред. Б. А. Райзберга, Л. Ш. Лозовского, Е. Б. Стародубцевой. — М. : Инфра-М, 2013. — 512 с.
8. Городские агломерации: история, современность, стратегические ориентиры. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/gorodskie-aglomeratsii-istoriya-sovremennost-strategicheskie-orientiry> (дата обращения: 02.11.2018).
9. Управление городскими агломерациями: организационно-правовые варианты. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/upravlenie-gorodskimi-aglomeratsiyami-organizatsionno-pravovye-varianty> (дата обращения: 02.11.2018).
10. Стратегия социально-экономического развития Челябинской области до 2020 года. — URL: <http://www.econom-chelreg.ru/economicsstrateg?article=2912> (дата обращения: 02.11.2018).

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

**Паутов Александр Сергеевич** — магистрант факультета управления Челябинского государственного университета. [AlexanderPautov@mail.ru](mailto:AlexanderPautov@mail.ru)

**Колесник Елена Анатольевна** — кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Челябинского государственного университета. [Elena.kolesnik.007@yandex.ru](mailto:Elena.kolesnik.007@yandex.ru)

## REFERENCES

1. Glazychev V.L. *Chelyabinskaya aglomeratsiya: potentsial razvitiya* [Chelyabinsk agglomeration: development potential]. Yemanzhelinsk, Emanzhelinskaya gorodskaya tipografiya Publ., 2016. 278 p. (In Russ.).
2. Kormakova Ye.S., Makichev V.V. Aglomeratsii — strategicheskaya sostavlyayuschaya ustoychivogo razvitiya regionalnoy ekonomicheskoy sistemy [Agglomerations — a strategic component of sustainable development of the regional economic system]. *Ekonomika i upravlenie Economics and Management*, 2011, no. 8. (In Russ.).
3. Lappo G.M. *Geografiya gorodov* [Geography of cities]. Moscow, Vldos Publ., 1997, 480 p. (In Russ.).
4. Maleeva T.V., Selyutina L.G. Perspektivy razvitiya aglomeratsiy v Rossii [Prospects for the development of agglomerations in Russia]. *Teoriya i praktika obschestvennogo razvitiya* [Theory and practice of social development], 2014, no. 10, p. 125. (In Russ.).
5. Selyutina L.G. Konkurentnyie protsessy v sovremennom stroi-telstve [Competitive processes in modern construction]. *Vestnik INZhEKONa. Seriya: Ekonomika* [Bulletin ENGECON. Series: Economy], 2013, no. 1 (60), pp. 101—106. (In Russ.).
6. Selyutina L.G. Metodologicheskie osnovy formirovaniya i razvitiya sistemy upravleniya protsessom preobrazovaniya zhilogo fonda krupnogo goroda [Methodological basis for the formation and development of the management system of the transformation process of the housing stock of a large city]. *Obschestvo. Sreda. Razvitie (TerraHumana)* [Society. Wednesday. Development (Terra Humana)], 2009, no. 2, pp. 212—218. (In Russ.).
7. Reisberg B.A., Lozovsky L.Sh., Starodubtsevoy E.B. *Sovremennyiy ekonomicheskiy slovar* [Modern Economic Dictionary]. Moscow, Infra-M Publ., 2013, 512 p. (In Russ.).
8. *Gorodskie aglomeratsii: Istoriya, sovremennost, strategicheskie orientiry* [Urban agglomerations: Past, present, strategic landmarks]. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/v/gorodskie-aglomeratsii-istoriya-sovremennost-strategicheskie-orientiry>, accessed 02.11.2018. (In Russ.).
9. *Upravlenie gorodskimi aglomeratsiyami: Organizatsionno-pravovye varianty* [Management of urban agglomerations: Organizational and legal options]. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/v/upravlenie-gorodskimi-aglomeratsiyami-organizatsionno-pravovye-varianty>, accessed 02.11.2018. (In Russ.).
10. *Strategiya sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya Chelyabinskoy oblasti do 2020 goda* [Strategy of social and economic development of the Chelyabinsk region until 2020]. Available at: <http://www.econom-chelreg.ru/economicsstrateg?article=2912>, accessed 02.11.2018. (In Russ.).