

«Агломерационный парадокс» и особенности стратегического планирования Екатеринбургской агломерации

Статья посвящена особенностям планирования развития городов Екатеринбургской агломерации, выраженным в документах стратегического планирования муниципалитетов, входящих в ее состав. Чем более периферийное место в агломерации занимает муниципалитет, тем больше он заинтересован в агломерационном эффекте от своего местоположения. Центральный город агломерации мало заинтересован в градостроительном планировании агломерации, так как он получает преимущества от агломерационного эффекта автоматически. Эта ситуация названа автором «агломерационным парадоксом».

Ключевые слова: агломерация, агломерационный эффект, «агломерационный парадокс», Екатеринбургская агломерация, стратегическое планирование, стратегический план развития муниципального образования.



VERCHOVIA E. Yu.

«AGGLOMERATION PARADOX» AND PECULIARITIES OF STRATEGIC PLANNING OF EKATERINBURG AGGLOMERATION

The article is devoted to specific features of planning the development of the cities of the Yekaterinburg agglomeration, expressed in the documents of strategic planning of municipalities that lead to its composition. The more peripheral the municipality is in the agglomeration, the more interested it is in the agglomeration effect of its location. Conversely, the central pride of the metropolitan area has little interest in such planning, because it benefits from the agglomeration effect «by default». This situation is called the «agglomeration paradox». This provision is the deep reason that municipalities that make up the agglomeration can not organize joint work on strategic planning for the further development of the agglomeration. Successful strategic planning in this aspect can be carried out only with the involvement of a regional level of planning.

Keywords: agglomeration, agglomeration effect, «agglomeration paradox», Ekaterinburg agglomeration, strategic planning, strategic plan for the development of the municipal formation.

**Верховых
Елена
Юрьевна**

магистр УралГАХУ,
старший научный сотрудник
Филиала ФГБУ
«ЦНИИП Минстроя России»
УралНИИпроект

e-mail: elena_ver@mail.ru

Градостроительная наука давно изучает агломерационный эффект, который состоит в получении городами и поселками, входящими в агломерацию, значительных выгод от возникающей в условиях агломерации специализации функций, которая дает значительное увеличение их экономического роста и ряд благоприятных социально-экономических эффектов. Идеи о влиянии агломерационного эффекта на развитие городов высказаны в трудах И. фон Тюнена, А. Вебера и А. Леша, развиты в работах выдающихся западных экономистов А. Маршалла, В. Хендерсона, М. Фуджиты и отечественных экономических географов: Г. М. Лаппо [1],

Е. Г. Анимицы, Н. Ю. Власовой [2]; специально Екатеринбургской агломерации посвящена работа В. П. Букина и В. А. Пискунова [3]. «Известно, что в среде агломераций формируется значительный социально-экономический эффект развития хозяйства... Этот эффект приводит к сокращению затрат времени и различных материальных средств на производственный процесс, улучшение сервиса и инфраструктурного обслуживания, широкого применения информационных ресурсов и инноваций, эффективного использования рыночных механизмов развития», — отмечается в [4].

Агломерационный эффект в полной мере проявляет себя и в Екатеринбургской агло-

мерации, причем основным получателем выгоды становится центр агломерации — город Екатеринбург, в который вкладывается большой объем труда приезжими из периферийных городов и здесь же тратится значительная часть заработанных ими денег.

Разные муниципалитеты, входящие в состав агломерации, имеют разный уровень заинтересованности в ее развитии и получении выгоды от агломерационного эффекта. Екатеринбургская агломерация, как всякая другая моноцентрическая агломерация, представляет собой неравновесное градостроительное планировочное образование, в котором центральный город получает значительное преимущество перед городами и поселками, составляющими ее периферию.

Говоря о перспективах развития Екатеринбургской агломерации, необходимо рассмотреть вопрос, в какой мере это развитие может сознательно управляться органами исполнительной власти регионального уровня, а также органами местного самоуправления муниципалитетов, входящих в ее состав. В этой связи очень характерно и показательно, как в документах стратегического планирования муниципальных образований отражено планировочное положение муниципалитета в составе Екатеринбургской агломерации, какие выгоды он собирается получить от участия в агломерации и каким образом.

В центре агломерации Екатеринбурге сложилась практика разработки стратегических планов развития города. В 2003 г. разработан первый такой план на период до 2020 г. В 2010 г. принят второй стратегический план на период до 2035 г. В документе отмечается, что «...Екатеринбург... является центром Екатеринбургской агломерации, которая по своей значимости относится к перспективным центрам опережающего экономического роста страны» [5, 16].

В документе констатируется структура агломерации, в которую включены: Березовский городской округ, городской округ Верхняя Пышма, городской округ Первоуральск, городской округ Ревда, Полевской городской округ, Режевской городской округ, Сысертский городской округ. В зону влияния Екатеринбургской агломерации, по мнению авторов документа, попадает и ряд других крупных промышленных городов: Каменск-Уральский, Нижний Тагил, Новоуральск,

Кировград, которые обладают значительным экономическим и трудовым потенциалом. Отмечается, что Екатеринбургская агломерация является инфраструктурным ядром экономической системы Свердловской области и значимым межрегиональным центром социально-экономического развития для всего Уральского экономического района [5, 14]. Екатеринбургская агломерация в масштабах страны рассматривается как участник конкуренции за различные виды капитала [5, 7]. Эта конкуренция обостряется тем, что в непосредственной географической близости от Екатеринбурга располагается несколько активно формирующихся агломераций — Пермская, Тюменская, Челябинская, которые также активно конкурируют за ресурсы, необходимые для социально-экономического развития. Развитие Екатеринбургской агломерации в этой ситуации имеет одной из целей создание и удержание конкурентных преимуществ перед аналогичными соседними агломерациями.

Екатеринбургская агломерация играет важную роль в транспортной системе Российской Федерации: «Концепция предусматривает развитие конкурентных преимуществ транспортной инфраструктуры Екатеринбурга в реализации комплексов инвестиционных мероприятий по развитию международных транспортных коридоров “Восток — Запад”, “Север — Юг”, а также маршрута Тюмень — Екатеринбург — Киров — Вологда — Санкт-Петербург в обход Московского транспортного узла и формирование сети международных и внутрироссийских узловых распределительных центров воздушных перевозок (аэропортов-хабов)» [5, 8]. При этом в плане развития отсутствуют предложения, связанные с центральным положением города в агломерации. После деклараций о высоком статусе Екатеринбурга в системе расселения страны, в практической деятельности муниципалитет не интересуется возможностями, которые заключены в этом положении города. Крупная агломерация вокруг Екатеринбурга становится в большей степени признаком высокого статуса города, чем важным источником его динамичного развития. В Стратегическом плане развития Екатеринбурга преимущества и особенности его положения, как центра агломерации, практически не рассматриваются.

В городах первого пояса агломерации вокруг Екатеринбурга в рам-

ках аналогичных стратегических планов развития предлагается большое количество практических мероприятий, муниципалитеты стараются извлечь выгоду из своего положения в системе агломерации.

Например, в Стратегическом плане развития г. Ревда отмечается: «...Происходит интенсивная субурбанизация второго пояса Екатеринбургской агломерации на основе рекреационной, а не производственной деятельности. Чтобы уменьшить центробежные потоки к центру агломерации, необходимо создать места приложения труда в непосредственной близости к местам временного проживания, которые в ближайшем будущем станут постоянными в результате их более высокой комфортности и экологичности» [6, 16]. Поэтому в документе планируется формирование расселения района в составе групповой системы расселения с центром в г. Екатеринбурге, обеспечивающей всему населению Ревдинского городского округа возможность более широкого выбора мест приложения труда и более высокого уровня обслуживания [6]. Кроме этого, планируется повысить статус Ревды в рамках агломерации, ставится задача: «...стимулирование развития г. Ревда как организующего центра локально-территориальной системы расселения» [6, 19].

Наиболее важное внимание вопросам учета агломерационного эффекта уделяется в городах, удаленных от центра агломерации Екатеринбурга и занимающих незначительное место в самой агломерации. Значительное место вопросу использования положения в рамках агломерации отведено в Стратегическом плане развития г. Новоуральска. В нем разработана целая группа стратегий развития города, в которых учтено и использовано его агломерационное положение. К ним относится «Стратегия 1: «Новоуральск — ведущий кластер Екатеринбургской промышленной агломерации». Целью реализации данной стратегии является привлечение инвестиций в промышленность, развитие имеющихся и создание новых промышленных предприятий, которые станут резидентами организуемого Новоуральского индустриального парка [7, 20]. «В качестве конкурентной среды (микросреды) Новоуральского ГО, относящегося к Екатеринбургской агломерации, целесообразно принять поселения, находящиеся в непосредственной близости к Екатеринбургу. Их можно разбить на две зоны:

первую (расстояние до областного центра менее 30 км) и вторую (расстояние до 80 км)» [7, 23]. Конкурентными параметрами признаются следующие возможности:

- по размещению предприятий, выводимых из г. Екатеринбурга;
- по размещению новых предприятий или филиалов предприятий;
- по размещению новых жителей путем предоставления земельных участков для малоэтажного строительства или жилья в многоквартирных домах;
- для занятия бизнесом [7, 24].

Характерно, что среди конкурентных преимуществ, возникающих в связи с положением в агломерации, авторам стратегического плана видится возможность изъятия из Екатеринбурга и переноса на свою территорию производств. Фактически этот процесс активно происходит в последние два десятилетия, многие предприятия выводятся из Екатеринбурга, а на их месте возникают жилые комплексы и торговые центры. Фактически Екатеринбург, как и многие другие города-миллионники, находится в стадии активной деиндустриализации, и города периферии агломерации пользуются вновь открывающимися в этой связи возможностями. В плане развития Новоуральска эта ситуация оценивается так: «За последние 4 года численность постоянного населения Новоуральского городского округа сократилась на 2,8%, доля населения в трудоспособном возрасте — на 6,9%. Уменьшилась численность занятых в экономике округа... В связи с этим для города характерна значительная маятниковая миграция, когда 7–8 тыс. жителей вынуждены ежедневно или на условиях вахты ездить до места работы в гг. Екатеринбург или Нижний Тагил... Необходимость в развитии производства в Новоуральском городском округе очевидна» [7, 28]. При прогнозировании инвестиционного процесса предлагаются следующие варианты развития производства:

- организация новых производств;
- перевод полностью или создание филиалов предприятий г. Екатеринбурга и других городов;
- развитие предприятий, действующих в г. Новоуральске [7].

Предполагается активно использовать транспортные возможности, которыми обладают города периферии Екатеринбургской агломерации. Дальнейшее ее развитие несет в себе возможность «подключения» этих городов к крупным транспортным потокам и их обслуживанию.

«Новоуральск занимает промежуточное положение между Екатеринбургской и Тагильской агломерациями (расстояние до Екатеринбурга и Нижнего Тагила составляет 70 км). В 20–40 км от Новоуральска расположены такие промышленные центры, как Первоуральск, Ревда, Верхний Тагил, Кировград, Невьянск. Имеется удобный выход на автомагистраль Екатеринбург — Пермь. Все это позволяет идентифицировать Новоуральск как транспортный узел сети автомобильных и железных дорог» [7, 35].

Аналогичный подход демонстрирует Стратегический план г. Белоярский. «В долгосрочной перспективе Белоярский городской округ имеет возможность увеличить численность населения за счет развития Екатеринбургской агломерации... Предполагается достаточно активное развитие экономики и социальной сферы Белоярского ГО... за счет диверсификации экономики, использования позитивных эффектов Екатеринбургской агломерации» [8, 12]. Реализация сценария, заложенного в этом плане, подразумевает расширение логистических центров, создание новых производств, которые должны способствовать росту средней величины оплаты труда, увеличению численности населения за счет снижения миграции молодежи. Положение г. Белоярский в агломерации Екатеринбурга является ценным активом, которым предполагается воспользоваться, прежде всего, для повышения промышленного потенциала города. Кроме этого, предлагается усиление и других составляющих экономики: «Белоярский ГО имеет значительные перспективы усиления аграрной специализации в составе Екатеринбургской агломерации. Имеет возможность нарастить свой аграрный потенциал, специализирующийся на пригородном овощеводстве и картофелеводстве. Развитие Сибирского тракта (Екатеринбург — Тюмень) и повышение связанности с юго-западным сектором Екатеринбургской агломерации повышают транспортно-логистический потенциал городского округа» [8, 24].

В вопросе, какие города и каким образом учитывают свое положение в рамках Екатеринбургской агломерации, можно четко выявить закономерность: чем более периферийное положение занимает город в агломерации, тем более значимым становится для него этот факт и тем в большей степени он планирует воспользоваться этим своим положением. Центр агломерации

г. Екатеринбург воспринимает свое центральное положение как данность, как признак высокого статуса в системе расселения России и мало интересуется практическими возможностями по использованию ресурсов агломерации, которые для него открываются. Стратегическое планирование в Екатеринбурге в большей степени ориентировано на внутригородские вопросы. Это положение представляется неслучайным: агломерация по своей природе — это объединение городов с неравным социально-экономическим потенциалом, потоки людей, капитала и товаров в ней распределяются неравномерно. Центр агломерации практически всегда является основным выгодополучателем от своего положения, он автоматически использует ресурсы агломерации в своих целях, в то время как периферийным городам приходится изыскивать для этого специальные возможности и строить отдельные планы.

Единого плана стратегического планирования развития Екатеринбургской агломерации не существует, и этому есть ряд причин.

Во-первых, отсутствует субъект такого планирования: каждый муниципалитет действует в своих территориальных границах и не имеет полномочий заниматься планированием за этими пределами в составе каких-то более крупных градостроительных образований. Существующая в настоящее время в Российской Федерации правовая система «не видит» такой градостроительный объект, как агломерация, не создает правовых возможностей для согласованного планирования их развития и дальнейшей реализации положений такого планирования.

Во-вторых, существенный интерес к планированию развития агломерации отсутствует в ее городе-центре. Центральный город автоматически и без финансовых затрат бюджета получает блага агломерационного эффекта, ему нет необходимости заботиться о каком-то упорядочении и регулировании процесса агломерирования.

В-третьих, города периферии не в состоянии планировать развитие агломерации в силу первой причины, а также в силу слабости своих экономических возможностей. Их усилия сводятся к поиску возможностей зафиксировать и использовать для себя плюсы агломерационного эффекта, рассматривая другие периферийные города агломерации как конкурентов за полу-

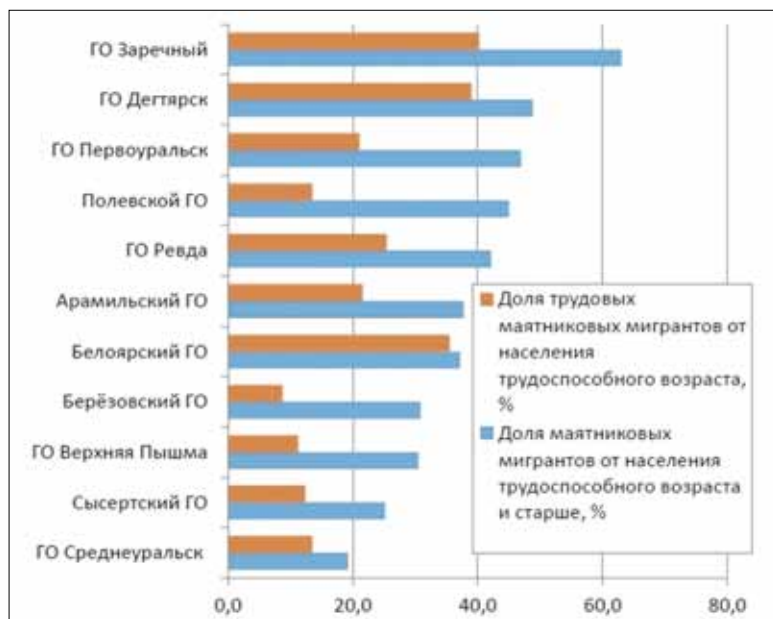


Иллюстрация 1. Интенсивность маятниковых миграций в Екатеринбургской агломерации по муниципалитетам. По [9]

чение возникающих в рамках агломерации благ.

Стратегическое социально-экономическое и градостроительное планирование, как и любая область деятельности, тесно связана со сложившейся практикой и во многом является ее отражением. Противоречие или «обратная зависимость» между градостроительным положением и статусом населенного пункта в рамках агломерации и той долей внимания, которая уделяется в его документах стратегического планирования вопросам развития агломерации, является отражением реальных экономических взаимоотношений внутри агломерации между населенными пунктами, ее образующими, и может быть названо «агломерационный парадокс». Он состоит в том, что, чем более периферийное положение занимает в агломерации муниципальное образование, тем больше своих стратегических планов и расчетов оно строит на извлечении преимуществ от размещения в агломерации.

Центральный город использует все блага агломерации без затрат собственного бюджета, ему нет необходимости планировать это использование. Блага в виде трудовых ресурсов, капиталы, новые технологии приходят в центральный город в силу его преимуществ перед прочими городами агломерации. Единственное, что необходимо ему создать, это развитую транспортную инфраструктуру, которая позволяет осуществлять маятниковые передви-

жения населения с периферии агломерации в ее центр без ограничений. Такая инфраструктура была создана вокруг Екатеринбурга еще в XX в. и в настоящее время продолжает совершенствоваться. Поэтому муниципалитет центрального города может не интересоваться развитием всей агломерации, что и наблюдается на практике. Екатеринбург стал единственным потребителем значительной части трудовых ресурсов всей агломерации, практически не занимая ее развитием. Интенсивность маятниковых суточных трудовых миграций по муниципалитетам Екатеринбургской агломерации показана на Иллюстрации 1.

Такое неравное положение предлагается еще более усилить, как это отражено в положениях Схемы территориального планирования Свердловской области, где в характеристике будущего развития Екатеринбурга говорится: «...в Екатеринбурге, как в городе с миллионным населением, должны превалировать новые постиндустриальные функции — наука, культура, сфера услуг, финансовые офисы с одновременным сохранением высокотехнологичных промышленных предприятий. Произойдет дальнейшее наращивание его столичных функций и интенсификация использования территории. Основные принципы пространственного развития хозяйственного комплекса Екатеринбурга подразумевают превращение современного производственно-научно-хозяйственного комплекса

в научно-производственно-информационный комплекс» [10, 17].

Заключение

«Агломерационный парадокс» дает ответ на вопрос, почему муниципалитеты, входящие в Екатеринбургскую агломерацию, в течение ряда лет не могут наладить свое взаимодействие в рамках общих проектов стратегического планирования развития агломерации как единого целого. Кроме существующих юридических ограничений, связанных с тем, что законодательство рассматривает как реальность одни лишь муниципальные образования, взятые по отдельности, и не оперирует понятием агломерации, есть более глубокая причина этого. «Агломерационный парадокс» показывает противоречия между муниципалитетами, вызванные их неравным положением внутри агломерации, что препятствует координации их усилий по развитию агломерации на основе самоорганизации.

Стратегическое планирование развития агломерации в настоящее время и в рамках существующего законодательства может быть осуществлено только «сверху», с уровня субъекта Федерации, на территории которого развивается агломерация. Только органы власти регионального уровня способны организовать и возглавить работу по стратегическому планированию развития агломерации, а в дальнейшем организовать взаимодействие между муниципалитетами, входящими в агломерацию, по реализации координированных планов ее развития.

Список использованной литературы

- 1 Лаппо Г. М. Развитие городских агломераций в СССР. — М.: Наука, 1978. — 233 с.
- 2 Анимца У. Г. Градоведение / У. Г. Анимца, Н. Ю. Власова. — Екатеринбург: УрГЭУ, 2010. — 433 с.
- 3 Букин В. П. Свердловск. Перспективы развития до 2000 года / В. П. Букин, В. А. Пискунов. — Свердловск: Сред.-Урал. кн. изд-во, 1982. — 255 с.
- 4 Агломерационный эффект [Электронный ресурс]. — URL: <http://worldofscience.ru/geografija-mira/59-geografija-promyshlennosti/4113-aglomeratsionnyj-effekt-territorii-i-ego-vliyanie-na-razvitie-lokalnykh-promyshlennyykh-kompleksov.html> (дата обращения: 24.07.2018).
- 5 Стратегический план развития Екатеринбурга [Электронный

- ресурс]. — URL: <http://m.ekaterinburg.rf/официально/стратегия/раздел2/внешние> (дата обращения: 24.07.2018).
- 6 Стратегический план развития г. Ревда до 2030 г. [Электронный ресурс]. — URL: http://admrevda.ru/images/doc/3566-2015_sr_gor.zip/ (дата обращения: 24.07.2018).
 - 7 Стратегический план развития Новоуральского городского округа до 2030 г. [Электронный ресурс]. — URL: <http://s49novouralsk.edusite.ru/DswMedia/strategiya.pdf/> (дата обращения: 21.04.2018).
 - 8 Проект стратегии социально-экономического развития Белоярского городского округа [Электронный ресурс]. — URL: <http://beloyarka.com/economy/strategiya-razvitiya/> (дата обращения: 25.07.2018).
 - 9 Отчет о научно-исследовательской работе «Принципы формирования Екатеринбургской агломерации». Кн. 1: Аналитический отчет / Институт «Гипрогор» [Электронный ресурс]. — URL: http://minstroy.midural.ru/uploads/2%20этап_Книга%201_Отчет_Часть%201.pdf/ (дата обращения: 27.07.2018).
 - 10 Схема территориального планирования Свердловской области. Положения о территориальном планировании [Электронный ресурс]. — URL: <https://pandia.ru/text/78/179/104145.php/> (дата обращения: 24.07.2018).
 - тегиya/razdel2/vneshnie (data obrashcheniya: 24.07.2018).
 - 6 Strategicheskij plan razvitiya g. Revda do 2030 g. [Ehlektronnyj resurs]. — URL: http://admrevda.ru/images/doc/3566-2015_sr_gor.zip/ (data obrashcheniya: 24.07.2018).
 - 7 Strategicheskij plan razvitiya Novoural'skogo gorodskogo okruga do 2030 g. [Ehlektronnyj resurs]. — URL: <http://s49novouralsk.edusite.ru/DswMedia/strategiya.pdf/> (data obrashcheniya: 21.04.2018).
 - 8 Proekt strategii social'no-ehkonomicheskogo razvitiya Beloyarskogo gorodskogo okruga [Ehlektronnyj resurs]. — URL: <http://beloyarka.com/economy/strategiya-razvitiya/> (data obrashcheniya: 25.07.2018).
 - 9 Otchet o nauchno-issledovatel'skoj rabote «Principy formirovaniya Ekaterinburgskoj aglomeracii». Kn. 1: Analiticheskij otchet / Institut «Giprogor» [Ehlektronnyj resurs]. — URL: http://minstroy.midural.ru/uploads/2%20ehtap_Kniga%201_Otchet_Chast'%201.pdf/ (data obrashcheniya: 27.07.2018).
 - 10 Skhema territorial'nogo planirovaniya Sverdlovskoj oblasti. Polozheniya o territorial'nom planirovanii [Ehlektronnyj resurs]. — URL: <https://pandia.ru/text/78/179/104145.php/> (data obrashcheniya: 24.07.2018).

Spisok ispol'zovannoj literatury

- 1 Lappo G. M. Razvitie gorodskih aglomeracij v SSSR. — M.: Nauka, 1978. — 233 s.
- 2 Animica U. G. Gradovedenie / U. G. Animica, N. Yu. Vlasova. — Ekaterinburg: UrGEHU, 2010. — 433 s.
- 3 Bukin V. P. Sverdlovsk. Perspektivy razvitiya do 2000 goda / V. P. Bukin, V. A. Piskunov. — Sverdlovsk: Sred.-Ural. kn. izd-vo, 1982. — 255 s.
- 4 Aglomeracionnyj ehffekt [Ehlektronnyj resurs]. — URL: <http://worldofscience.ru/geografija-mira/59-geografija-promyshlennosti/4113-aglomeratsionnyj-effekt-territorii-i-ego-vliyanie-na-razvitie-lokalnykh-promyshlennykh-kompleksov.html> (data obrashcheniya: 24.07.2018).
- 5 Strategicheskij plan razvitiya Ekaterinburga [Ehlektronnyj resurs]. — URL: <http://m.ekaterinburg.rf/oficial'no/stra->