

УДК 338:98  
ББК 65.9(2p)-1  
P 31

Рецензенты:

доктор экономических наук Малов В.Ю.  
доктор экономических наук Шаланов Н.В.

P 31

**Региональная экономическая политика субъекта Федерации: принципы, формы и методы реализации / Маршалова А.С., Ковалева Г.Д., Унтура Г.А. и др./** под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010. – 520 с.

ISBN 978-5-89665-208-3

В монографии рассмотрены методологические вопросы разработки региональной экономической политики, направленной на повышение конкурентоспособности регионов и городов Сибири; проблемы региональной инновационной, финансово-бюджетной, конкурентной, внешнеэкономической и экологической политики; особенности реализации региональной экономической политики в субъектах Федерации, городах и районах Сибири.

Книга предназначена для учёных и специалистов в области государственного и муниципального управления, а также студентов и преподавателей экономических вузов.

Авторами глав являются: д.э.н. А.С. Новоселов (гл. 1: пп. 1.1–1.4; гл. 9: пп. 9.1, 9.4), к.э.н. А.С. Маршалова (гл. 1: п. 1.5; гл. 3; гл. 9: п. 9.1), д.э.н. Г.А. Унтура (гл. 2: пп. 2.1–2.4, 2.6), д.э.н. А.В. Евсеенко (гл. 2: пп. 2.1–2.4), О.Н. Морошкина (гл. 2: п. 2.2), Т.И. Яковлева (гл. 2: п. 2.5), к.э.н. М.А. Канева (гл. 2: п. 2.6), к.э.н. В.Г. Басарева (гл. 3; гл. 11), д.э.н. Ю.А. Фридман (гл. 4), к.э.н. Г.Н. Речко (гл. 4), Н.А. Оськина (гл. 4), Э.В. Алексеенко (гл. 4), к.э.н. Н.Г. Шишачкий (гл. 5: пп. 5.1–5.3), В.С. Ефимов (гл. 5: пп. 5.1–5.3), О.С. Нагаева (гл. 5: п. 5.4), к.э.н. Е.Е. Горяченко (гл. 6), к.с.н. Н.Л. Мосиенко (гл. 6), К.В. Малов (гл. 6), к.э.н. Т.Г. Ратьковская (гл. 7), д.э.н. В.Н. Папело (гл. 8), к.э.н. Б.А. Ковтун (гл. 8), И.А. Гончаров (гл. 8), к.э.н. Г.В. Иващенко (гл. 8), Т.А. Кашун (гл. 9: п. 9.1), к.э.н. Н.К. Уланова (гл. 9: п. 9.2), Д.В. Губенко (гл. 9: п. 9.2), Е.А. Гайдук (гл. 9: п. 9.3), к.э.н. С.Н. Чиринин (гл. 10), к.э.н. О.П. Бурматова (гл. 12), к.э.н. В.А. Василенко (гл. 13), к.э.н. Г.Д. Ковалева (гл. 14: пп. 14.1–14.3, 14.6), И.О. Семькина (гл. 14: пп. 14.4–14.5).

ISBN 978-5-89665-208-3

© ИЭОПП СО РАН, 2010 г.  
© Коллектив авторов, 2010 г.

Полная электронная копия издания расположена по адресу:  
[http://lib.ieie.su/docs/2010/RegionEconPolitSubekta/Regionalnaya\\_Ekonomicheskaya\\_Politika\\_Subekta\\_Federacii.pdf](http://lib.ieie.su/docs/2010/RegionEconPolitSubekta/Regionalnaya_Ekonomicheskaya_Politika_Subekta_Federacii.pdf)

## Глава 6

### ГОРОДСКИЕ АГЛОМЕРАЦИИ В СИБИРИ: МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ДИАГНОСТИКИ

---

---

#### 6.1. АГЛОМЕРАЦИЯ КАК ОСОБЫЙ СОЦИАЛЬНО- ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЙ ОБЪЕКТ

Происходящие в настоящее время интенсивные трансформационные процессы заставляют обратить более пристальное внимание на такой феномен территориальной организации общества, как городские агломерации. Несмотря на то что исследование городских агломераций тема не новая, достаточно традиционная для урбанистов разных стран и в литературе накоплены определенные представления о городской агломерации, – можно констатировать недостаточность теоретического осмысления сущности данного феномена в современных российских условиях.

Хотя феномен агломерирования в России фиксируется еще в первой половине XX века (по мнению Г.М. Лаппо, «...российские агломерации – детище XX века»<sup>1</sup>), основной интерес к данной проблематике относится ко второй половине XX века и связан преимущественно с 60–80 гг. В этот период в нашей стране формировались, в основном, промышленные городские агломерации «по принципу удобного объединения групп производств (создающих связанные цепочки добавленной стоимости) и размещения вблизи центров производства необходимых трудовых ресурсов»<sup>2</sup>, при этом включение тех или иных поселений в агломерацию определялось прежде всего наличием производственных связей этих поселений с ядром. В это время публикуется целый

---

Работа выполняется при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований и Администрации Кемеровской области (проект 10-06-98012-р-Сибирь-а).

---

<sup>1</sup> Лаппо Г.М. Городские агломерации СССР – России: особенности динамики в XX веке // Российское экспертное обозрение. – 2007. – № 4–5 (22).

<sup>2</sup> Бозэ Э. Городская агломерация: старое название – новое содержание // Российское экспертное обозрение. – 2007. – № 4–5 (22).

ряд исследований агломераций, в основном экономико-географической или градостроительной направленности. Среди авторов имеет смысл назвать работы Анимицы Е.Г., Давидовича В.Г., Зайончковой Ж.А., Лаппо Г.М., Лейзеровича Е.Е., Лолы А.М., Любобного В.Я., Поляна П.М., Пчелинцева О.С. и других специалистов, занимавшихся исследованиями групповых систем расселения.

Современный этап формирования городских систем имеет особенности, отличающие его от второй половины XX века, когда в нашей стране формировались промышленные городские агломерации. Радикальные изменения, произошедшие в нашем обществе в последнее двадцатилетие, требуют нового понимания процессов агломерирования, адекватного современным условиям. Сегодня эксперты говорят о принципиально новых процессах, связанных с обновлением российской экономики.

С нашей точки зрения, следует согласиться с Э. Бозе, считающим, что в настоящее время необходимо пересмотреть само понимание агломерирования: «...сегодня агломерация характеризуется не столько целостностью производственной и расселенческой систем, сколько целостностью рынков: труда, недвижимости, земли, а также уровнем функциональной связанности отдельных ее элементов»<sup>1</sup>. По мнению большинства экспертов, направления развития агломераций должны быть связаны, в первую очередь, с развитием горизонтальных связей.

Научные дискуссии активизировались в связи с разработками Министерства регионального развития РФ, в которых создание городских агломераций рассматривалось как одно из стратегических направлений пространственного развития страны, позволяющее создать опорный каркас системы управления.

В последние годы появились публикации Артоболевского С.С., Бозе Э.Ю., Глазычева В.Л., Зубаревич Н.В., Пузанова А.С., Попова Р.А., Стародубровской И.В., в которых обсуждаются сегодняшние проблемы создания и развития городских агломераций.

Основные точки зрения на данную проблему сводятся к следующему. С одной стороны, заявляется об особенной востребованности агломераций в российских условиях огромных про-

---

<sup>1</sup> Бозе Э. Городская агломерация: старое название – новое содержание // Российское экспертное обозрение. – 2007. – № 4–5 (22).

странств и расстояний. «Благодаря им осуществляется эффективное экономическое сжатие территории. В них концентрируются важнейшие объекты промышленности, науки, образования, культуры, рекреации. Благодаря сближенности в агломерациях взаимодействующих объектов повышается доля ближних связей, замыкающихся в территориально небольших агломерационных ареалах»<sup>1</sup>. Эти факторы, по мнению сторонников развития агломераций, способны дать значительный социальный и экономический эффект. Считается, что агломерации дадут возможность повысить качество жизни населения.

С другой стороны, высказываются сомнения и приводятся аргументы о невозможности форсированного создания агломераций в нынешних условиях происходящей депопуляции большинства российских регионов<sup>2</sup>. «Дефицит крупных агломераций создает проблемы для пространственного развития, стране не хватает сильных центров, организующих территорию и способных ускорять модернизацию периферии. Особенно мало крупных городов в Сибири и на Дальнем Востоке»<sup>3</sup>. Кроме того, помимо позитивных моментов процесс агломерирования может нести с собой целый ряд негативных социальных последствий, таких как рост преступности, обострение экологических проблем и т.п.

Разумным, на наш взгляд, является указание сторонников сдержанной точки зрения на традиционное недоверие российских властей к естественному развитию и стремление решать все проблемы с помощью форсирования и административных мер.

В то же время в реальности осуществляются процессы естественного формирования агломераций, проявляющиеся в стягивании населения в пригороды крупных городов, а также в интенсификации взаимодействий между поселениями.

Предприняты попытки реализации прикладных исследований городских агломераций, таких как Чебоксарская, Челябинская, Иркутская, Красноярская, хотя, на наш взгляд, сегодня можно говорить о том, что их создание по разным причинам пока не увен-

---

<sup>1</sup> Лаппо Г.М. Городские агломерации СССР – России: особенности динамики в XX веке // Российское экспертное обозрение. – 2007. – № 4–5 (22).

<sup>2</sup> Артоболевский С. Меняю одну агломерацию на два кластера в разных экономических районах // Российское экспертное обозрение. – 2007. – № 4–5 (22).

<sup>3</sup> Зубаревич Н.В. Агломерационный эффект или административный угар? // Российское экспертное обозрение. – 2007. – № 4–5 (22).

чалось успехом. В частности, недостаточна правовая база для организационного оформления городских агломераций, поскольку в российском законодательстве отсутствует само понятие агломерации.

Знакомство с зарубежными исследованиями показывает, что в мировой практике накоплен разнообразный опыт институциональных форм и моделей схемы, однако они мало пригодны для прямого перенесения на российскую почву.

Таким образом, по-прежнему остается целый ряд «белых пятен» как в теоретическом осмыслении сущности агломерационных процессов в современной России, так и в разработке конкретных методик диагностики ситуации и оценки перспектив развития городских агломераций, базирующихся на комплексных междисциплинарных исследованиях.

В связи с этим прежде всего необходимо определить, что *вкладывается в понятие «городская агломерация».*

В литературе существуют разные подходы к определению городской агломерации.

Один из наиболее распространенных подходов базируется на понимании агломерации как компактной территориальной группировки поселений (главным образом городских), объединенных многообразными и интенсивными связями (хозяйственными, трудовыми, культурно-бытовыми, рекреационными и др.). При этом Г.М. Лаппо отмечает, что городская агломерация – это не только совокупность поселений, но и пространство между ними, представляющие собой целостную территорию. Среди фундаментальных свойств агломерации он выделяет сближенность входящих в нее поселений и интенсивные взаимодействия, функциональную взаимодополняемость (комплементарность) составляющих элементов, динамизм функционирования и развития<sup>1</sup>.

Несколько более широкое определение дано П.М. Поляном, рассматривающим городскую агломерацию как «компактную и относительно развитую совокупность взаимодополняющих друг друга городских и сельских поселений, группирующихся вокруг одного или нескольких мощных городов-ядер и объединенных многообразными и интенсивными связями в сложное и динамическое единство». С нашей точки зрения, представляет интерес поведенческий аспект, который подчеркивает автор, делая акцент

---

<sup>1</sup> Лаппо Г.М. География городов. – М.: ВЛАДОС. – 1997. – С. 92–94.

на том, что это «пространство реальных и потенциальных взаимодействий, в которое вписывается недельный жизненный цикл большинства жителей современного крупного города и его спутниковой зоны»<sup>1</sup>.

С позиции экономико-географических представлений формирование агломерации происходит в соответствии с закономерностями пространственного развития, описанными различными концепциями, в частности, концепцией «центр – периферия», ключевой идеей которой является нарастание пространственной контрастности от ядра к периферии, усиление концентрации под воздействием центростремительных процессов сосредоточения разных видов деятельности, обострение пространственной неравномерности территории. Согласно данной концепции, различия, диспропорции между центром и периферией (которая также неоднородна по степени связанности с ядром) порождаются неравномерностью экономического роста и процессами пространственной поляризации. При этом взаимосвязи между центром и периферией осуществляются посредством потоков информации, капитала, товаров и рабочей силы<sup>2</sup>. Следует отметить, что агломерации могут формироваться на основе как одного, так и нескольких ядер (моноцентрические и полицентрические городские агломерации соответственно). В результате территориальной концентрации производств и других экономических объектов наблюдается так называемый агломерационный эффект, возникающий, как отмечается в литературе, в результате того, что компактно размещенные объекты, если они совместимы, всегда эффективнее, чем те же объекты, размещенные изолированно. Собственно, агломерационный эффект и делает городские агломерации «точками роста» в региональном развитии, что подтверждается многочисленными данными о вкладе крупнейших агломераций в экономику тех регионов, где они расположены. Именно этот факт должен, по мнению сторонников формирования городских агломераций, стать одним из ключевых факторов решения экономических проблем в регионах, повышения их конкурентоспособности.

---

<sup>1</sup> Полян П.М. Методика выделения и анализа опорного каркаса расселения. – М.: ИГ АН СССР, 1998.

<sup>2</sup> Формирование городской агломерации / В.А. Ильин, С.А. Селякова, Р.Ю. Малышев и др. – Вологда: Вологодский научно-координационный центр ЦЭМИ РАН, 2006.

Социальная география и городская социология называют агломерацию важнейшей формой современного расселения, а также современной ступенью эволюции города, явившейся результатом процессов урбанизации, наблюдавшихся в XX веке во всем мире и выражающихся в преимущественном сосредоточении населения в крупных городах. В отличие от традиционных поселений (городских и сельских), функционирующих и развивающихся относительно изолированно, автономно друг от друга, городская агломерация возникает в результате интенсивных связей между близко расположенными населенными пунктами (причем как городскими, так и сельскими), границы между которыми становятся все более условными. Тесные взаимосвязи, взаимозависимость входящих в нее элементов, в отличие от самодостаточности и автономности, – важнейшее качество данной формы расселения.

Вместе с тем, как указывает Л.В. Смирнягин, «в нашей специальной литературе так и не состоялось консенсуса насчет того, что такое агломерация, где именно они уже сложились, каково их общее число»<sup>1</sup>.

Нет и единой российской методики выделения городских агломераций. Официальный статистический учет, который в зарубежных странах проводится статистическими ведомствами, в нашей стране Росстатом просто не ведется. Существуют лишь различные экспертные оценки по поводу состава и численности российских городских агломераций.

В настоящее время в Российской Федерации большинство агломераций (с численностью населения более полумиллиона человек в каждой) сконцентрированы, в основном, в европейской части России, что обусловлено историческими предпосылками развития территорий и географическими факторами.

В прошлом города возникали на значительном расстоянии друг от друга, что обуславливалось их функцией административного центра определенной территории. Однако в большинстве своем российские агломерации стали оформляться в таковые лишь в XX веке, что связано с процессом индустриализации и промышленной политикой после Второй мировой войны. Эвакуация основных производительных сил с фронта в тыл, в частности,

---

<sup>1</sup> Смирнягин Л.В. Система расселения России: тенденции к переменам // Городской альманах. Вып. 4. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. – С. 205.

в Поволжье, Урал и Сибирь, форсировала как рост населения в городах на этих территориях, так и появление поселений вокруг них. В послевоенное время формирование городских агломераций шло параллельно с формированием на территории СССР территориально-производственных комплексов. В этот период наблюдалась интенсификация урбанистических процессов и постепенный переток сельского населения в ближайшие более развитые города.

Процесс депопуляции последнего времени затормозил развитие городских агломераций, однако в это же время можно говорить об определенном расширении границ городов, связанном с индивидуальной жилой застройкой. Доступность транспортных средств дала возможность жителям выбирать более отдаленное место жительства, и границы города неизбежно стали расширяться.

Сегодня можно с определенной долей уверенности констатировать процесс стагнации количественного роста городских агломераций. Активный процесс их формирования остался в XX веке, и вряд ли можно ожидать появления новых городов. Продолжающаяся убыль населения и глубокий экономический кризис 90-х годов XX века нанесли серьезный урон развитию городских агломераций. Однако развитие местного самоуправления как важного элемента гражданского общества и, в частности, экономическая поддержка государством городов и городских поселений могут если не прекратить, то замедлить процесс деградации российских городских агломераций.

Как выглядит *современная карта городских агломераций России?*

Основными критериями выделения агломераций сегодня принято считать наличие города-ядра с численностью населения более 100 тыс. чел., а также не более чем 1,5-часовая транспортная доступность до, как минимум, двух других городов или поселков городского типа, тяготеющих к ядру.

Исходя из этих характеристик, в современных условиях можно выделить более пятидесяти таких агломераций, чуть менее половины из которых с численностью населения свыше 1 млн чел. В основном это так называемые моноцентрические агломерации с одним ядром, которое подчиняет своему влиянию окрестные муниципальные образования. В этом случае ядро многократно пре-

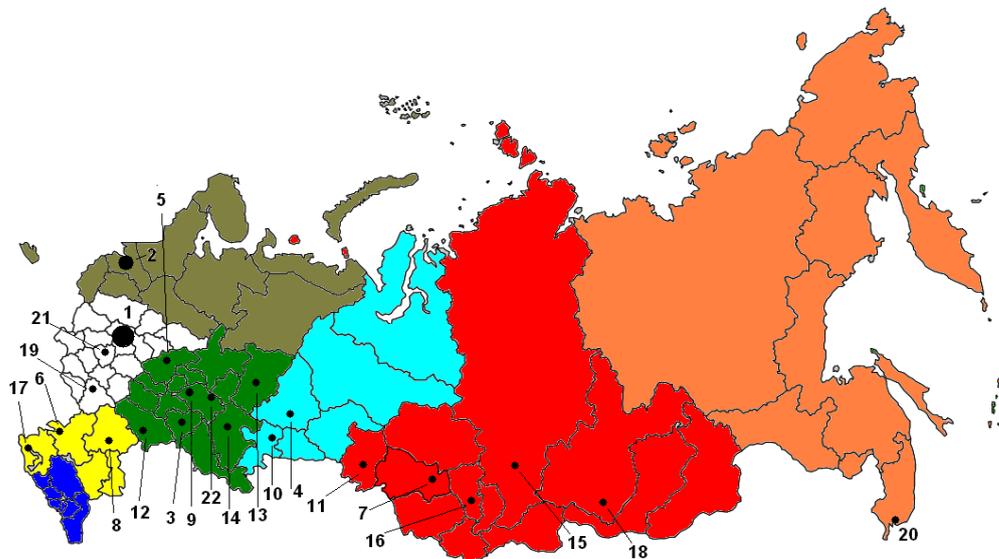
восходит как по численности населения, так и по экономическому развитию соседние муниципалитеты.

Самой крупной городской агломерацией является Московская, сконцентрировавшая муниципальные образования вокруг столицы России – г. Москвы. В неё входит более 50 городов с общей численностью, по разным оценкам, от 14,5 до 17,5 млн чел. В отличие от других городских агломераций, Московская агломерация в постсоветское время не только не потеряла, но и существенно нарастила численность своего населения. Она почти в три раза превосходит следующую по размерам Санкт-Петербургскую агломерацию (5,4 млн чел.). Особенностью второй крупнейшей агломерации является то, что её активное формирование состоялось еще в XVIII веке, когда вместе с тогда еще столицей России создавались её города-спутники (Петергоф, Царское Село, Гатчина, Кронштадт и т.п.). Третья по размеру российская городская агломерация – Самарско-Тольяттинская – также имеет свою особенность. Это так называемая полицентрическая агломерация-конурбация, в которой одновременно сосуществуют два ядра (гг. Самара и Тольятти). Являясь одним из наиболее значимых межрегиональных центров Поволжья, Самарско-Тольяттинская агломерация насчитывает около 2,5 млн чел.

Численность остальных агломераций-«миллионников» колеблется в диапазоне от 1 до 2 млн чел. Как видно из рисунка, больше всего таких агломераций (6) в Приволжском федеральном округе: это уже упомянутая выше Самарско-Тольяттинская, столичная Нижегородская (2,1 млн чел.), Казанская (1,4 млн), Саратовская (1,2 млн), Пермская (1,2 млн), а также Уфимская (1,1 млн чел.).

В Сибирском федеральном округе больших агломераций чуть меньше, и сосредоточены они, в основном, по линии Транссибирской железнодорожной магистрали. Самая крупная – Новосибирская, объединяющая вокруг столицы федерального округа более 1,7 млн чел., затем идет Омская (1,2 млн), Красноярская (1,2 млн) и Иркутская (1,1 млн чел.). Еще одна сибирская агломерация – Новокузнецкая (Кузбасская) насчитывает около 1,1 млн чел. и фактически является полицентрической благодаря большому скоплению вокруг Новокузнецка городов-спутников.

Южный федеральный округ имеет всего 3 крупных агломерации: Ростовская (1,8 млн чел.), Волгоградская (1,4 млн чел.) и Краснодарская (1,1 млн чел.). Однако в отличие от соседнего



- |                             |                    |                             |
|-----------------------------|--------------------|-----------------------------|
| 1 – Московская              | 9 – Казанская      | 17 – Краснодарская          |
| 2 – Санкт-Петербургская     | 10 – Челябинская   | 18 – Иркутская              |
| 3 – Самарско - Тольятинская | 11 – Омская        | 19 – Воронежская            |
| 4 – Екатеринбургская        | 12 – Саратовская   | 20 – Владивостокская        |
| 5 – Нижегородская           | 13 – Пермская      | 21 – Тульско-Новомосковская |
| 6 – Ростовская              | 14 – Уфимская      | 22 – Набережночелнинская    |
| 7 – Новосибирская           | 15 – Красноярская  |                             |
| 8 – Волгоградская           | 16 – Новокузнецкая |                             |

### Городские агломерации-«миллионники» России

округа, где влияние Московской агломерации фактически распространяется на весь округ, а Воронежская и тем более Тульско-Новомосковская агломерации фактически образуют некую наднагломерационную структуру, агломерации Юга России более самостоятельны.

На Урале, несмотря на высокую концентрацию городских округов в регионе, крупных агломераций всего две – Екатеринбургская (чуть более 2 млн чел.) и Челябинская (1,3 млн чел.). На Дальнем Востоке единственным центром притяжения соседних городов является г. Владивосток. Его агломерация составляет чуть более 1 млн чел.

Задачи выделения городских агломераций близки по смыслу задачам микрорайонирования, решаемым социальными географами. В отечественной науке одной из наиболее разработанных концепций современного районирования является концепция Е.Е. Лейзеровича, построившего сетку «экономических микрорайонов» России, сложившихся естественным путем и далеко не всегда соответствующих действующему административно-территориальному делению<sup>1</sup>. Среди 423 микрорайонов Е.Е. Лейзерович выделил X тип – крупногородской тип районов тяготения крупных городов, которые практически соответствуют понятию агломерации. Эти микрорайоны удовлетворяют по крайней мере трем критериям: значительная людность (не менее 500 тыс. чел.), площадь (сближенность поселений) и наличие транспортных связей. Среди 64 микрорайонов этого типа 10 находятся на территории Сибири: Новосибирский, Омский, Новокузнецкий, Красноярский, Барнаульский, Иркутский, Тюменский, Томский, Кемеровский, Читинский (по мере убывания численности населения). Анализируя экономическое районирование Е. Е. Лейзеровича и называя выделяемые им районы наиболее приближенными из всех, что выделяли географы, к социальным районам, В.Л. Каганский указывает в то же время, что задача районирования городских агломераций пока не решена. «Административные районы и тем более города взяты как целые, тогда как в пригородах крупнейших городов, где каждый километр по дифференциации

---

<sup>1</sup> Лейзерович Е.Е. Типология местностей России (экономические микрорайоны России: сетка и типология) // Социальная реальность. – 2007. – № 7. – С. 84–125.

социокультурных условий равноценен не менее 10 км в остальной России, их необходимо членить»<sup>1</sup>.

Вместе с тем, на наш взгляд, подход, ориентированный на количественные, статистические критерии, оказывается недостаточным для глубокого понимания процессов, происходящих сегодня в городских агломерациях.

Основой для социально-диагностических исследований должно, на наш взгляд, стать *представление о городской агломерации как сложной социально-экономической системе*, основанное на междисциплинарном подходе. Существующие экономические и географические представления (ряд из которых является классическим) целесообразно дополнить результатами социологического осмысления происходящих процессов с точки зрения социально-территориальной структуры.

В литературе подчеркивается иерархичность социально-территориальной структуры (уровни иерархии: страна – регион – поселение), и, соответственно, исследования, проводимые в данной проблемной области, можно условно разделить на исследования регионального и поселенческого уровней данной структуры; при этом большинство исследований относится к региональному уровню. В современных условиях представляется целесообразным выделение дополнительно исследований субрегионального уровня, к которым можно отнести исследования агломераций, требующих разработки специальных методологических и методических подходов.

В основу предлагаемой методики выявления «естественной» социально-территориальной структуры на локальном уровне заложено представление об агломерации как специфической локальной территориальной общности субрегионального типа в качестве элемента социально-территориальной структуры.

В предыдущих наших исследованиях разработано представление о локальной территориальной общности, представляющей собой целостную и относительно самостоятельную первичную ячейку территориальной организации общества, в качестве которой выступает совокупность людей, объединенных социальными связями, возникающими по поводу определенных условий жиз-

---

<sup>1</sup> Каганский В.Л. Районирование Лейзеровича: трудный подарок социологу // Социальная реальность. – 2007. – № 7. – С. 81–83.

недеятельности на территории, где они проживают, и сетью социальных взаимодействий<sup>1</sup>.

В нашем понимании объединены два подхода, развиваемых в рамках социологии и социальной географии и обычно противопоставляемых друг другу. Первый из них ставит во главу угла «общность по поселению», а другой – «общность по территории», каждая из которых служит предпосылкой формирования определенных интересов и типов поведения групп людей. На наш взгляд, удовлетворительное представление о процессе функционирования и развития изучаемого объекта можно получить лишь учитывая общность как территориальной базы, так и условий жизнедеятельности, создающих предпосылки для формирования специфических интересов и типов поведения людей.

Это не просто совокупность людей, находящихся на одной территории. Территориальная общность в нашем представлении – это особая социально-территориальная группа населения, существующая в неразрывном единстве с естественной и искусственной средой ее обитания, со специфическими механизмами функционирования и развития. Принципиальным моментом является именно неразрывность социально-территориальной группы и среды ее обитания, когда изменения одного элемента неизбежно влекут за собой изменения других. Это сложный социальный организм, требующий особо внимательного отношения при любых попытках вмешательства «извне».

Представление, трактующее локальную общность как «расширенный дом с высокой степенью территориальной идентификации», в известной мере отражает защитную функцию территориальной общности перед внешними воздействиями, роль которой в кризисной ситуации возрастает. Именно территориальная общность может сыграть важную роль, противодействуя дезорганизации и выступая своего рода способом адаптации своих членов к меняющейся ситуации.

Не принимать в расчет это нельзя, поскольку игнорирование особенностей может привести к нежелательным результатам: от нарастания социальной напряженности и отторжения внешних воздействий до развала общности.

---

<sup>1</sup> Подробнее социологическое представление о территориальной общности см.: Горяченко Е.Е. Территориальная общность в изменяющемся обществе // Социальная траектория реформируемой России. – Новосибирск: Наука, 1999. – Гл. 23. – С. 499–540.

Несколько модифицируя понятие, используемое в работах Л. Пала<sup>1</sup>, в данном исследовании мы исходим из того, что о территориальной общности как «местном обществе» можно говорить:

- если характерное для общества в целом разделение труда в данной общности модифицировано под влиянием местных условий;

- если в поведении жителей можно выделить интеграцию, усиливаемую или ослабляемую удовлетворенностью местом жительства;

- если модели поведения, связанные с участием в принятии решений, влияющих на судьбу места жительства, совместными действиями и ощущением перспективы отличают жителей данной общности от других.

Уточняя критерии выделения территориальной общности, обоснованные нами ранее<sup>2</sup>, можно сформулировать следующий их набор:

- территориальная концентрация населения;
- пространственная обособленность и локализация большей части основных функций по воспроизводству территориальной группы населения на относительно компактной территории;
- относительная «самодостаточность» основных сфер жизнедеятельности для удовлетворения базовых потребностей населения;
- социально-экономическая целостность, проявляющаяся в большей интенсивности внутренних связей по сравнению с внешними;
- однородность условий функционирования локальной общности и порождаемая их единством специфика качественного состава населения и среды его жизнедеятельности;
- осознание большинством жителей своей принадлежности к данной территориальной общности, их социальная самоидентификация;
- бóльшая интенсивность внутренних контактов по сравнению с внешними связями, стабильные тесные семейно-родственные, дружеские и соседские отношения внутри общности;

---

<sup>1</sup> Пал Л. Формирование местных обществ в современной Венгрии // Венгерский меридиан. – 1990. – № 2. – С. 73.

<sup>2</sup> Горяченко Е.Е. Территориальная общность в изменяющихся условиях // Социологические аспекты перехода к рыночной экономике (материалы к XIII социологическому конгрессу). – Новосибирск, 1994. – Ч. 1. – С. 64.

– наличие у членов общности общих интересов, формирующих определенные типы поведения территориальной группы, сходство образов, стилей жизни, системы ценностей, культурная гомогенность;

– наличие элементов самоуправления, общественная активность, направленная на социальное участие в развитии территории.

Таким образом, важными характеристиками территориальной общности являются ее относительная самодостаточность, осознание жителями своей принадлежности, наличие у них общих интересов, гомогенность общности, интенсивность внутренних контактов, социальная солидарность. Осознание принадлежности к территориальной общности предполагает самоидентификацию индивидов со «своей» территорией, возникновение ощущения «мы» в противовес «они». В той или иной мере эти характеристики присущи и такому объекту, как городская агломерация.

Поэтому, не преуменьшая значимости каждого из сформулированных нами выше критериев выделения территориальной общности, хотелось бы отметить, что особую роль для понимания механизмов функционирования территориальной общности субрегионального уровня играет интенсивность внутренних связей по сравнению с внешними, имея в виду не только транспортные связи (например, маятниковую миграцию в рамках агломерации), но и социальные связи, взаимодействие жителей общности и их самоидентификация, в силу чего наиболее важным становится изучение субъективных представлений членов общности, восприятия ими данной общности и процессов, происходящих в ней.

Высокая интенсивность взаимодействий между поселениями, входящими в городскую агломерацию, а также этих поселений с городом-центром, обеспечивающая целостность жизненной среды, позволяет говорить о том, что агломерация характеризуется не только общностью территории, но и единством социального пространства. Представляется, что единое социальное пространство, жизненная среда и составляют суть городской агломерации. В результате агломерационных процессов и благодаря близости в физическом пространстве социальные пространства поселений сливаются в одно общее пространство взаимодействий<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: Мосиенко Н.Л. Городская агломерация как объект социологического исследования // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 1.

При этом следует иметь в виду, что в реальных условиях достаточно трудно найти общность, полностью удовлетворяющую всем сформулированным критериям, поэтому имеет смысл говорить о степени, в которой данная территориальная совокупность является локальной общностью, о степени ее «коммьюнитивности».

Имеет смысл также говорить об этапах существования агломерации, представляющих собой движение от агрегации к социальной группе: локальная территориальная общность возникает как агрегация и при определенных условиях постепенно становится социальной группой, т.е. можно говорить об определенном движении от населения отдельных поселений к локальному обществу. Данные рассуждения приводят нас к пониманию того, что локальная территориальная общность – не только пространственное, но и временное явление; фактор времени оказывает существенное влияние на формирование сообщества, а значит, и сформированность агломерации.

В кризисной ситуации, характерной для современной России, территориальная общность, на наш взгляд, не только не исчезает или не поглощается «большим обществом», но и приобретает новое качество под воздействием изменяющихся общих условий. Представляется, что локальные территориальные общности являются необходимым элементом территориальной организации общества, опосредующим экономическое и политическое развитие, а также социальную стабилизацию. Они сохраняют за собой важнейшие функции и приобретают новые, принимая на себя компенсацию отчуждающего воздействия современного общества.

Важнейшие характеристики территориальной общности, такие как теснота внутренних связей и пространственная самоидентификация жителей, связанная с осознанием своей принадлежности к данной группе, становятся особенно важными именно в условиях радикальных и быстрых изменений, в период дезорганизации общественной жизни, когда происходит ломка устоявшихся социальных идентичностей, разрушение сложившихся систем ценностей.

Если в стабильные периоды развития общества может наблюдаться тенденция некоторого обособления членов общности, то в кризисные моменты общность принимает на себя функции обеспечения групповой сплоченности.

Как правило, в определениях социально-территориальной структуры подчеркивается ее тесная связь с административно-территориальным делением. В то же время административные границы не всегда соответствуют реальным, естественным границам территориальных общностей, что делает необходимым выявление естественных границ агломерации.

## **6.2. ГРАНИЦЫ АГЛОМЕРАЦИОННОГО АРЕАЛА: ВОЗМОЖНОСТИ ДИАГНОСТИКИ**

Процесс формирования городских агломераций является одной из естественных закономерностей пространственного и регионального развития, проявления которой наблюдаются по всему миру.

Сегодня в ряде российских регионов наблюдаются естественные агломерационные процессы, проявляющиеся в интенсификации взаимодействий между поселениями, расположенными вблизи городов-центров, а также в стягивании населения в пригороды крупных городов. В то же время как необходимость, так и возможности стратегии пространственного развития, основанной на формировании городских агломераций, являются предметом дискуссий специалистов.

Представляется, что вопрос о формировании городских агломераций должен решаться с учетом наличия социально-экономических предпосылок для этого на конкретных территориях. Как показывает опыт, наиболее эффективными оказываются те управленческие решения, которые вписаны в происходящие социальные процессы и соответствуют уже существующим социальным практикам. Именно поэтому регулирование в сфере формирования городских агломераций целесообразно и эффективно в тех случаях, когда для этого есть естественные социально-экономические предпосылки. Отсюда возникают задачи проведения социально-диагностических исследований конкретных территорий.

Социальная диагностика является разновидностью социологического исследования и направлена в первую очередь на получение информации о состоянии конкретного социального объекта по параметрам, заданным с точки зрения возможностей решения проблем, прогнозирования дальнейшего развития, управления

данным объектом и т.п. Результаты подобной диагностики, отражающие наличие предпосылок формирования агломераций, степень выраженности агломерационных процессов, границы агломерационных ареалов, внутреннюю структуру городской агломерации и т.п., могут быть основой выработки различных управленческих решений и стратегий. Успешность подобного рода исследований определяется, во-первых, наличием теоретического представления о городской агломерации (причем здесь важна междисциплинарность подхода), а во-вторых, валидностью методики конкретных социально-диагностических исследований, в том числе тем, насколько адекватно будут подобраны как понятийные, так и эмпирические индикаторы.

Что касается теоретических представлений о городской агломерации, сложность и многокомпонентность данного объекта требует построения концепции, основанной на междисциплинарном подходе; существующие экономико-географические представления об агломерации целесообразно дополнить социологическими категориями анализа.

Такие территориальные образования, как регион, город или городская агломерация, в социологическом смысле представляют собой результат освоения физического (или географического) пространства социумом, превращение его части в социальное пространство. Жизненное пространство социума, как пишет В.А. Писачкин, имеет сложную структуру и характеризуется сопряженностью различных пространств: физических, экономических, политических, этнических, культурных, конфессиональных, коммуникативных, информационных и др. Для них свойственно несовпадение конфигураций зон и границ. Однако в определенных границах, фиксируемых с различной степенью четкости, сопряженные пространства создают устойчивые целостные территориальные образования<sup>1</sup>.

Высокая интенсивность взаимодействий между поселениями, входящими в городскую агломерацию, а также этих поселений с городом-центром, обеспечивающая целостность жизненной среды, позволяет говорить о том, что единство социального пространства и составляет суть городской агломерации. В результате агломерационных процессов и благодаря близости в физическом

---

<sup>1</sup> Писачкин В.А. Социология жизненного пространства. – Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 1997.

пространстве социальные пространства поселений сливаются в одно общее пространство взаимодействий. Исходя из этого, границы агломерационного ареала могут (и должны) очерчиваться с учетом единства социального пространства. При этом следует разделять внешние и внутренние границы. Если внешние границы очерчивают контуры агломерации, отвечая на вопрос о включенности тех или иных поселений в агломерационный ареал, то внутренние обрисовывают структуру агломерации.

Следует отметить, что границы – это не просто линии на карте, обозначающие пределы определенной территории; границами в социологическом смысле являются участки пространства, на которых социальные взаимодействия малы или отсутствуют и которые находятся между полями с интенсивными социальными взаимодействиями. Применительно к агломерации аналогичную, на наш взгляд, мысль высказывает Г.М. Лаппо, автор целого ряда работ по проблематике городских агломераций: «Поскольку агломерация – совокупность элементов, находящихся в тесном взаимодействии, то ее территория отличается высокой плотностью взаимосвязей. Там, где связи сходят на нет, вернее, там, где их величина не достигает определенного минимума, проходит внешняя граница агломерации, отделяющая ее от остальной территории»<sup>1</sup>.

Таким образом, реальные границы агломерации связаны со снижением интенсивности взаимодействий. Подчеркнем, что границы нельзя рассматривать только в административно-территориальном смысле. Как пишет А.Ф. Филиппов, хотя административные образования – не фикция, а результат социального производства, карта административно-территориального деления не всегда является решающей для социолога<sup>2</sup>. Особую актуальность это имеет именно в условиях городской агломерации, когда формируется открытая система расселения, административно-территориальные границы становятся все более прозрачными и нередко остаются лишь формальным препятствием на пути развития агломерационных процессов. При этом интерес к городским агломерациям связан с поиском но-

---

<sup>1</sup> Лаппо Г.М. Развитие городских агломераций в СССР. – М.: Наука, 1978. – С. 25.

<sup>2</sup> Филиппов А.Ф. Социология пространства. – СПб.: «Владимир Даль», 2008.

вых возможностей для развития вне рамок формальных административно-территориальных границ<sup>1</sup>.

Понятие границы является очень важным применительно к городской агломерации, поскольку диагностика агломерационных процессов, предпосылок формирования агломераций подразумевает и выявление самого агломерационного ареала. Здесь мы подходим к тому, что определение границ городской агломерации требует разработки определенных критериев. Как должна выглядеть система индикаторов для выявления внешних границ агломерации? В экономико-географической литературе предлагаются различные наборы индикаторов, позволяющих выявлять данные границы. Г.М. Лаппо высказывает мысль, что все применяемые показатели (критерии выделения агломераций) можно разделить на две группы: показатели состояния (величина, структура, степень плотности, соотношение составных частей агломерации) и показатели динамики (внутриагломерационные взаимодействия и связи, объединяющие части агломерации в единое целое).

Традиционно для определения границ агломерации географами предлагается метод изохрон: граница агломерации проводится по совмещенному контуру 1,5-часовой изохроны от ядра агломерации и 0,5-часовых изохрон от крупных спутников<sup>2</sup>. Так, например, к Новосибирской городской агломерации предлагается относить поселения Новосибирской области, находящиеся в зоне 1,5-часовой доступности от ядра агломерации и имеющие регулярные производственные связи с Новосибирском<sup>3</sup>. Безусловно, такой подход учитывает развитость транспортных связей, от которых напрямую зависит скорость преодоления расстояний. Ведь, как пишет З. Бауман, расстояние является продуктом общества; оно варьируется в зависимости от скорости, с которой оно преодолевается и от затрат на достижение этой скорости<sup>4</sup>. В то же время ситуация с транспортной доступностью в крупных городах и их пригородах является сегодня достаточно динамичной. В связи с увеличением автовладения, существенно повысившим мо-

---

<sup>1</sup> Батурина Е., Косарева Н. Особенности национальной агломерации // Российская газета, 2008, 11 сент., № 191.

<sup>2</sup> Лаппо Г.М. Развитие городских агломераций в СССР. – М.: Наука, 1978.

<sup>3</sup> Удальцова М.В. Городская агломерация как социально-экономическая система. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 1985.

<sup>4</sup> Бауман З. Власть без места, место без власти // Социологический журнал. – 1998. – № 3–4.

бильность населения (что само по себе является фактором развития агломерационных связей), дороги все чаще не справляются с возросшей нагрузкой, что приводит к «пробкам» (фактор, тормозящий развитие агломерационных взаимодействий). Часто эти проблемы обостряются на административных границах между поселениями, где дороги имеют подчас вид «бутылочного горлышка». Таким образом, не только наличие и развитость транспортных связей, но и пропускная способность дорог становится индикатором, влияющим на «удаленность» поселений от города-центра.

Как отмечается в литературе, наряду с производственными связями сегодня городская агломерация характеризуется слиянием рынков, что также требует введения ряда новых индикаторов для определения ареала, включенного в агломерационные взаимодействия. Это слияние проявляется в том, что город-центр и поселения, входящие в пригородную зону, начинают все более интенсивно использовать потенциал соседей, происходит своеобразный обмен различными ресурсами. Примеры таких ресурсов – территория для застройки и жилая недвижимость, места работы, человеческий капитал и трудовые ресурсы, рекреационный потенциал, свободные торговые и производственные площади, культурно-бытовые условия и др. Для осуществления более эффективного обмена ресурсами возникают новые потребности, проявляющиеся в развитии транспортных сетей, реконструкции дорог, оптимизации старых и появлении новых маршрутов транспорта, распространении коммерческой и рекламной информации, появлении спроса на телефонные номера города-центра в пригородах, увеличении спроса на землю и недвижимость в пригородной зоне и т.п. Такого рода индикаторы могут использоваться для оценки интенсивности взаимодействий и требуют использования в социально-диагностических исследованиях как статистических данных, так и экспертных оценок.

Достаточно ли учитывать для определения границ агломерации только «объективные» показатели, характеризующие расстояние, транспортную доступность, производственные и коммерческие связи и т.п.? На наш взгляд, понимание того, что городская агломерация представляет собой единое социальное пространство, требует введения ряда дополнительных индикаторов, в первую очередь, позволяющих оценить распределение населением исследуемой территории «времени между местами», во-вторых, «карту

восприятия пространства». Для получения информации по данным блокам индикаторов требуются опросные методы.

Первая группа индикаторов подразумевает оценки того, в какой степени образ жизни населения поселений, включенных в агломерационный ареал, «распределен» по его территории. Именно то, насколько образ жизни населения городской системы «локализован» или «распределен», является, на наш взгляд, тем важнейшим индикатором, который позволяет оценить предпосылки развития агломерационных процессов. Прежде всего необходимо учитывать масштаб маятниковых миграций (частота и цели поездок, их регулярность и устойчивость). «Реальные границы агломерации как высокоурбанизированной территории, как правило, определены радиусом ежедневных трудовых поездок, движения значительных масс людей в близлежащие рекреационные зоны и встречного потока культурно-бытовых поездок населения в крупный город»<sup>1</sup>. При этом важно учитывать не только реальные, но и потенциальные миграции, поскольку существующие условия (например, дорожно-транспортные) могут являться фактором, тормозящим развитие взаимодействий. Оценки населением данных условий, а также потребностей в развитии взаимодействий представляют интерес с точки зрения измерения потенциала агломерационных связей.

Вторая группа индикаторов должна позволить оценить особенности восприятия пространства городской агломерации населением. Термин «карта восприятия» используется нами с определенной степенью условности и означает реконструкцию субъективного семантического пространства в результате обобщения и анализа информации, полученной на основе показателей, отражающих субъективные представления населения о структуре территории (оценки восприятия «близости – дальности», внешних и внутренних границ, соотношение «своих» и «чужих» мест и др.). Использование такого рода индикаторов обусловлено тем, что субъективное семантическое пространство (как результат восприятия) является отражением реальных процессов, происходящих на территории, а следовательно, также позволит зафиксировать предпосылки развития агломерации.

---

<sup>1</sup> Лаппо Г.М. Развитие городских агломераций в СССР. – М.: Наука, 1978. – С. 16.

В качестве одного из методических подходов к выделению границ агломерационного ареала представляется целесообразным использовать сетевой анализ, т.е. исследовать агломерацию через призму социальных взаимодействий жителей. Построение сетей социальных связей на территориальной основе может позволить определить локализацию связей жителей общности. Рассматривая сети жителей, а точнее, их наложение друг на друга на карте общности, можно получить информацию о местах концентрации связей, а также о направлениях их распространения<sup>1</sup>.

Итак, мы наметили в общем виде контуры представления о городской агломерации, более подробно остановившись на критериях выделения ее внешних границ. Но следует подчеркнуть, что набор задач социально-диагностических исследований, объектом которых является городская агломерация, может быть значительно шире (часть из них были отмечены выше).

Как справедливо отмечают эксперты, агломерацию нельзя создать, можно лишь снять барьеры на пути позитивных для общества изменений и сгладить негативные последствия агломерационных процессов<sup>2</sup>.

Таким образом, управленческие решения, которые могут быть приняты на основе информации, полученной в ходе социально-диагностических исследований, прежде всего должны заключаться в создании условий для обеспечения интенсивных взаимодействий на территории, имеющей предпосылки развития агломерационных процессов.

---

<sup>1</sup> Горяченко Е.Е., Наумова М.В. Сетевой подход к исследованию локальной территориальной общности: постановка проблемы // III Всероссийский социологический конгресс «Социология и общество. Пути взаимодействия», 21–24 октября 2008 г., Москва-2008: Программа. Тезисы докладов. Публикации. Организаторы. – М.: ИС РАН, РОС, 2008. – Секция 1. Методология социологических исследований. – [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.isras.ru/abstract\\_bank/1210162760.pdf](http://www.isras.ru/abstract_bank/1210162760.pdf)

<sup>2</sup> Батурина Е., Косарева Н. Особенности национальной агломерации // Российская газета, 2008, 11 сент., № 191.

### 6.3. МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ПОТЕНЦИАЛА РАЗВИТИЯ ГОРОДСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ

Как было показано выше, городская агломерация представляет собой сложную социально-экономическую систему, базовыми элементами которой являются население и среда его жизнедеятельности. Интегральная оценка потенциала агломерации, понимаемого как совокупные ресурсы территории для функционирования и развития, на наш взгляд, должна базироваться на двух крупных блоках: оценке потенциала среды и оценке человеческого потенциала, которыми располагает агломерация.

Потенциал жизненной среды агломерации определяется ее экономическим потенциалом, включающим природные ресурсы, производственный, инфраструктурный и инновационный потенциал, накопленное национальное богатство и т.п.

Специального внимания заслуживает разработка подходов к оцениванию человеческого потенциала как внутреннего ресурса развития агломерации и формируемого ею качества жизни, служащего базой реализации человеческого потенциала. В отличие от общепринятого подхода к оценке человеческого потенциала, в основу которого положена концепция ООН (базирующаяся на оценках дохода, образования и долголетия), предназначенная для количественного сравнения макрообъектов (стран, регионов и т.п.), переход на микроуровень требует разработки иной системы индикаторов и способов его оценивания.

В основу построения системы индикаторов для оценки потенциала городской агломерации предлагается заложить следующие принципы:

- комплексность и системность (рассмотрение агломерации как системы, в которой исследуются взаимосвязано элементы и связи);

- многоаспектность, а не фрагментарность, полнота охвата основных элементов ситуации;

- многоуровневость исследований с точки зрения широты и глубины (углубление по принципу «воронки»): агломерация в целом – отдельные территории и муниципальные образования – целевые группы субъектов территориального взаимодействия;

- использование различных субъектов для оценивания эффективности функционирования агломерации: население – целевые группы (например, социально-демографические группы, поселенческие группы и т.п.) – представители органов власти – эксперты разных уровней и сфер;
- ориентация на изучение динамики (мониторинг на основе панели с частичным замещением);
- возможность обеспечения доброкачественной и надежной информацией;
- взаимодополняемость объективных и субъективных характеристик, получаемых на базе социологической (в том числе экспертной) и статистической информации.

Исходя из этих принципов, нами предлагается проект системы индикаторов для диагностики социально-экономического развития городской агломерации, блоки которой характеризуют особенности качества населения, а также объективные и субъективные оценки основных параметров качества жизни. В качестве одного из интегральных индикаторов социального благополучия агломерации предлагается рассматривать социальное самочувствие жителей (включающее субъективные оценки основных параметров качества жизни, восприятия собственного положения в современных условиях и социального настроения), поскольку именно оно является одним из важнейших результирующих показателей, несущих на себе отпечаток всех процессов, происходящих в агломерации, и может, на наш взгляд, служить индикатором ее конкурентных позиций.

На базе теоретического анализа выделены основные компоненты человеческого потенциала, измеряемого на локальном уровне муниципального образования: духовный потенциал (доминирующие культурно-ценностные ориентации, личностные качества населения); деятельностный потенциал (уровень благосостояния, профессиональные навыки и квалификация, участие в решении местных проблем) и социальный потенциал (структура населения, уровень образования населения, имеющиеся социальные сети). Использование математико-статистических методов исследования, составляющих компонент исследуемого социального феномена, позволит выявить, какого рода ресурсами обладает агломерация, достаточно ли их для нормального функционирования и развития, каким образом жители осуществляют реализацию накопленного ими человеческого потенциала.

Система индикаторов для диагностики социально-экономического развития городских агломераций.

1. Результирующие индикаторы:

1) динамика численности населения, в том числе за счет естественного и миграционного движения;

2) динамика социального самочувствия населения.

2. Объективные характеристики качества жизни в агломерации в целом и в отдельных муниципальных образованиях.

1) Качество населения:

– численность;

– половозрастная структура (в том числе распределение по возрастным группам, прогрессивность, уровень демографической нагрузки, сбалансированность по полу и т.п.);

– семейная структура населения;

– национальный состав;

– образовательная структура (в том числе доля населения старше 16 лет, не имеющего начального образования, доля имеющих профессиональную подготовку, состав учащихся по типам учебных заведений и т.п.);

– структура занятости населения (численность экономически активного населения, численность и состав трудовых ресурсов, отраслевая структура занятости, распределение по предприятиям с различными формами собственности и типам хозяйствующих субъектов, квалификационно-образовательный состав занятого населения и т.п.);

– здоровье населения (в том числе заболеваемость населения по основным группам, уровень инвалидности, продолжительность жизни, смертность по отдельным причинам, младенческая смертность, жизненность населения и т.п.);

– репродуктивное поведение.

2) Качество среды жизнедеятельности:

– экологические характеристики среды жизнедеятельности (уровень загрязненности, наличие вредных выбросов и т.п.);

– ёмкость и структура рабочих мест;

– уровень развития социально-бытовой инфраструктуры (мощность учреждений обслуживания, обеспеченность услугами, разнообразие и качество услуг и т.п.);

– благоустройство территории (наличие инженерных коммуникаций, газификация и т.п.);

– структура и качество жилищного фонда (состав по формам собственности и типам жилья, новизна, площадь аварийного и ветхого жилья, обеспеченность жильем, плотность заселения – количество проживающих в расчете на 1 комнату, уровень благоустройства, нуждаемость в жилье);

– экономический потенциал (специализация, число предприятий по формам собственности и отраслям, характеристика основных предприятий и организаций с точки зрения видов и объема выпускаемой продукции, численности работников);

– состояние рынка труда (уровень безработицы, численность незанятого населения, число вакантных рабочих мест, высвобождение работников, трудоустройство граждан, ищущих работу, и т.п.);

– уровень материальной обеспеченности (уровень и структура личных доходов, средний размер заработной платы, доля населения за чертой бедности, дифференциация по материальному положению, численность населения, состоящая на учете в органах социальной защиты, и т.п.);

– уровень безопасности (в том числе преступность, ДТП и т.д.);

– характеристики социальных связей (тип связей, интенсивность связей, способы поддержания контактов, взаимность связей и т.п.).

Такая информация может быть получена частично на основе существующей муниципальной статистики, частично требует дополнительного сбора информации.

### 3. Субъективные оценки качества жизни в агломерации.

Для повышения надежности диагностики сложившейся ситуации и прогнозирования развития агломерации помимо использования набора объективных характеристик целесообразно привлечение субъективных оценок восприятия условий жизнедеятельности населением и построение на этой основе комплексного индикатора социального самочувствия населения, который можно использовать в качестве результирующего показателя социального благополучия.

Социальное самочувствие складывается из трех основных составляющих:

1) внутреннего состояния человека – настроения и испытываемых чувств (оптимизм/пессимизм);

2) его оценки внешних условий – восприятие ситуации в стране и своего собственного положения в изменяющихся условиях, удовлетворенность своим материальным положением, социальным статусом, местом работы;

3) восприятие собственного положения в новых условиях (оценки настоящего и будущего).

Исходя из такого понимания, нами сформирована система индикаторов и показателей социального самочувствия.

1. Особенности восприятия современной ситуации в стране, характер динамики и перспективы:

– оценка удовлетворенности экономической ситуацией в стране;

– оценка удовлетворенности ситуацией в политической жизни страны;

– оценка положения России на международной арене;

– общая оценка современной ситуации;

– ожидаемая динамика ситуации в будущем.

2. Степень удовлетворенности основными аспектами условиями жизни в городе:

– материальным положением;

– безопасностью жизни;

– жилищными условиями;

– медицинским обслуживанием;

– работой;

– работой транспорта;

– возможностями проведения свободного времени;

– условиями для воспитания и образования детей;

– условиями жизни в городе в целом.

3. Наиболее острые социально-экономические проблемы, вызывающие беспокойство населения.

4. Оценка собственного положения и возможностей самореализации.

• Сравнительная оценка собственного положения с положением родителей в том же возрасте:

– по материальному положению;

– по социальному статусу;

– по общему образовательному уровню;

– по жилищным условиям.

- Оценка произошедших социально-экономических изменений как осознание платформы возможностей для самореализации в данных условиях.

5. Самооценка состояния здоровья:

- физического здоровья;
- психологического состояния (социальное настроение, степень оптимизма).

6. Оценка взаимодействия с социальным окружением:

- удовлетворенность отношениями с окружающими;
- динамика взаимоотношений с окружением;
- социальная идентификация;
- психологическая поддержка со стороны окружающих.

7. Оценка деятельности местной власти (в том числе информационной открытости).

8. Оценка заинтересованности и готовности населения к участию в решении вопросов местной жизни:

- удовлетворенность своим участием в общественной жизни;
- оценка возможностей влияния на ситуацию;
- предпочитаемые способы влияния и возможные препятствия.

На основе предлагаемой системы индикаторов (с использованием шкал суммарных оценок, психосемантических методов, методов факторного анализа и т.п.) рассчитываются частные индексы и комплексный показатель социального самочувствия.

Информационной базой для оценки социального самочувствия должно служить комплексное социологическое исследование населения муниципальных образований.

#### **6.4. ПОДХОДЫ К УПРАВЛЕНИЮ АГЛОМЕРАЦИЕЙ И ПРОБЛЕМЫ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА**

Одна из наиболее актуальных и в то же время острых проблем в современных условиях – проблема управления городской агломерацией. Этот вопрос обсуждается в многочисленных дискуссиях, которые в последнее время активизировались в связи с предложениями Министерства регионального развития РФ о создании агломераций вокруг крупных российских городов как средстве решения экономических проблем регионов, закладывая тем самым централизованный механизм реализации общегосударственной стратегии развития.

Многие представители органов власти (не только федеральных, но и, в первую очередь, региональных, и местных) увидели в таком подходе «панацею от всех бед», которая позволит реализовать достаточно амбициозные политические цели за счет расширения городом своей территории, поддержания (или достижения) статуса «миллионника» для повышения инвестиционной привлекательности.

В то же время оценки специалистов не столь однозначны и указывают на серьезные противоречия, связанные с процессом агломерирования<sup>1</sup>. На наш взгляд, имеет под собой серьезные основания характеристика современного процесса агломерирования в России как «административной лихорадки», данная Л.В. Смирнягиным. Многими местными руководителями этот процесс представляется, прежде всего, как административное преобразование, направленное на полное слияние различных муниципальных образований. Понятны и опасения, связанные с политическими последствиями агломерирования, такими как усиление централизации политической власти на региональном уровне и формирование механизма ограничения прав и полномочий органов местного самоуправления, на которые справедливо указывает И. Стародубровская<sup>2</sup>.

Как уже указывалось выше, агломерацию, в принципе, нельзя «создать» сверху или «упразднить», потому что это не административное образование, а естественным образом формирующаяся форма расселения, продукт самоорганизации людей. «Путь административных преобразований никакого повышения эффективности управления не обеспечивает, а издержки такого решения оказываются как минимум не ниже ожидаемых выгод»<sup>3</sup>.

В ряде крупных российских городов сегодня наблюдаются естественные агломерационные процессы, проявляющиеся в интенсификации взаимодействий между поселениями, расположенными вблизи городов-центров, а также в стягивании населения в пригороды крупных городов. Входящие в состав агломераций поселения обладают определенной степенью самостоятельности,

---

<sup>1</sup> Смирнягин Л.В. Агломерации: за и против // Городской альманах. – Вып. 3. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2007; Зубаревич Н.В. Агломерационный эффект или агломерационный угар // Российское экспертное обозрение. – 2007. – № 4–5 (22).

<sup>2</sup> Стародубровская И., Славгородская М., Миронова Н. Муниципальная реформа в 2007 г.: особенности реализации. – М.: ИЭПЦ, 2008. – Научные труды, № 113-р.

<sup>3</sup> Пузанов А.С., Попов Р.А. Проблемы управления городскими агломерациями // Городской альманах. – Вып. 4. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2008.

имея статус административно-территориальных единиц, что делает данные объекты более сложными (или, точнее, сложнопостроенными).

В этих условиях встают вопросы об административном статусе данных образований и органах управления ими. При этом основные проблемы базируются на возможном несоответствии, рассогласованности интересов различных субъектов управления, действующих на данной территории. С одной стороны, это круг проблем, связанных с межмуниципальным взаимодействием. «Ввиду сложности реализации крупных межрегиональных / межмуниципальных инфраструктурных проектов и проблем поддержания единого правового и регулятивного пространства в РФ необходимо решать и целый комплекс вопросов административного характера, такие как конфигурация границ новых регионов и перспективы их объединения, разграничение полномочий и механизмы совместной реализации инфраструктурных проектов»<sup>1</sup>.

С другой стороны, это проблемы развития местного самоуправления в новых административно-территориальных образованиях. По мнению С. Артоболевского, создание единых органов власти в городских агломерациях неизменно приведет к ослаблению муниципального самоуправления<sup>2</sup>.

Анализ мирового опыта управления городскими агломерациями показывает наличие двух типов моделей:

- 1) унитарная модель, рассматривающая городскую агломерацию как единое муниципальное образование;
- 2) модель муниципального сотрудничества (договорная модель).

Первая модель (примерами которой могут служить Шанхайская модель и модель управления г. Торонто и т.п.), несмотря на некоторые позитивные результаты, встречается относительно редко, прежде всего, по мнению экспертов, в связи с монополизацией и бюрократизацией управления, ростом издержек, недоучетом динамичности агломерационных процессов<sup>3</sup>. В России подобный подход

---

<sup>1</sup> Бозэ Э. Городская агломерация: старое название – новое содержание // Российское экспертное обозрение. – 2007. – № 4–5 (22).

<sup>2</sup> Артоболевский С. Меняю одну агломерацию на два кластера в разных экономических районах // Российское экспертное обозрение. – 2007. – № 4–5 (22).

<sup>3</sup> Достаточно подробный анализ зарубежного опыта приведен в кн.: Челябинская агломерация: потенциал развития / Глазых В., Стародубровская И. и др. – Челябинск, 2008.

пытались реализовать в Чувашии, где возможность административного слияния г. Чебоксары и г. Новочебоксарск была не одобрена на референдуме, проводившемся в соответствии с нормами Федерального Закона № 131-ФЗ (почти две трети жителей Новочебоксарска проголосовали «против»).

Модель муниципального сотрудничества реализуется в целом ряде стран (Франции, Бельгии, странах Латинской Америки, США и др.), где взаимодействия реализуются в разных формах (договорных, на основе ассоциаций), направленных на решение конкретных проблем, реализацию проектов целевых программ, координацию территориального планирования. С нашей точки зрения, для российских условий такая модель более приемлема.

Как показывает опыт, наиболее эффективными оказываются те управленческие решения, которые вписаны в происходящие социальные процессы и соответствуют уже существующим социальным практикам. Именно поэтому регулирование в сфере формирования городских агломераций целесообразно и эффективно в тех случаях, когда для этого есть естественные социально-экономические предпосылки.

Вместе с тем реальные процессы функционирования агломераций, происходящие в современной России, носят достаточно противоречивый характер, и возможность реализации различных проектов наталкивается на несовершенство нормативно-правовой базы.

На наш взгляд, для России наиболее обоснованным представляется подход, рассматривающий агломерацию не как искусственно создаваемый «сверху» новый объект управления с помощью поселений на компактной территории (аналогичный укрупненной административно-территориальной единице), а как естественно формирующийся сложнопостроенный объект, обладающий новым качеством. Он представляет собой сложную экономическую, социальную и управленческую систему, элементы которой (муниципальные образования) сохраняют известную самостоятельность и вместе с тем реализуют интенсивные взаимодействия, направленные на решение общих проблем территории. Система управления, предполагающая наличие координационного органа, создает институциональные условия для реализации межмуниципального сотрудничества.