

## ТРАНСФОРМАЦИЯ ПРОСТРАНСТВЕННО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ РЕГИОНА В УСЛОВИЯХ УСИЛЕНИЯ АГЛОМЕРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ\*

\* Работа выполнена при поддержке гранта РГНФ, проект (№16-12-02015) "Трансформация пространственно-экономического ландшафта территории в условиях усиления агломерационных процессов"

### TRANSFORMATION OF SPATIAL ECONOMIC SYSTEM OF THE REGION IN CONDITIONS OF AGGLOMERATION PROCESSES INTENSIFICATION

*D. Gaynanov  
A. Ataeva  
A. Ulyeva*

#### Annotation

Modern trends and patterns of spatial development of regions of Russia, including the Republic of Bashkortostan, are characterized by territorial differentiation and asymmetry of the localities. This article provided recommendations for management of spatial development of the region, based on the account of agglomerations factors and leveling of their negative consequences. The authors allocated the conditions for the transformation of spatial and regional economic systems in context of changing of territorial distribution of resources, primarily due to increased agglomeration processes. Article proposes directions of embedding agglomerations in the hierarchy of territorial socio-economic systems, their institutionalization on the basis tools of inter-municipal cooperation and program-project management.

**Keywords:** region, agglomeration processes, transformation, economic space, spatial development management.

*Гайнанов Дамир Ахнафович*

*Д.э.н., Институт социально-экономических исследований Уфимского научного центра РАН  
Атаева Айсылу Гарифулловна*

*Н.с., Институт социально-экономических исследований Уфимского научного центра РАН  
Уляева Алсу Гарифулловна*

*Н.с., Институт социально-экономических исследований Уфимского научного центра РАН*

#### Аннотация

Современные тенденции и закономерности пространственного развития регионов России, в том числе Республики Башкортостан, характеризуются территориальной дифференциацией и асимметрией локалитетов. В статье представлены рекомендации по управлению пространственным развитием региона, основанному на учете факторов развития агломераций и нивелированию их негативных последствий. Авторами выделены условия для обеспечения трансформации пространственно-экономической системы региона в условиях изменения территориального распределения ресурсов, прежде всего вследствие усиления агломерационных процессов. Предложены возможные направления встраивания агломераций в иерархию территориальных социально-экономических систем, их институционального оформления на основе инструментов межмуниципального сотрудничества и программно-проектного управления.

#### Ключевые слова:

Регион, агломерационные процессы, трансформация, экономическое пространство, управление пространственным развитием.

**В** условиях необходимости разработки стратегических документов развития территориальных систем различного уровня все большую актуальность приобретают принципы выработки и обеспечения баланса приоритетов не только социально-экономического, но и пространственного развития регионов. Это обуславливается тем, что эффективное развитие региона во многом зависит от сбалансированного функционирования его структурных единиц – муниципальных образований (МО).

Можно выделить три наиболее актуальных вопроса в управлении пространственным развитием региона: 1) соответствует ли административно-территориальное и

муниципальное деление объективным трансформациям размещения трудовых и экономических ресурсов в регионе; 2) каковы перспективы пространственно-экономической трансформации региона современным вызовам экономики; 3) какова роль, степень участия и механизмы регионального управления в территориальном развитии.

Для решения этих вопросов необходимо сформировать условия для обеспечения трансформации пространственно-экономической системы региона в условиях изменения территориального распределения ресурсов, прежде всего усиления агломерационных процессов.

**Трансформация должна основываться на ряде следующих положений:**

1. *Динамичный характер развития объекта регионального управления, в том числе его территориальная трансформация требует соответствующего изменения субъекта управления.*

Прежде всего к таким тенденциям относится стягивание экономического пространства вокруг крупных городов и "экономическое оголение" периферии региона, причем первая тенденция обуславливает вторую.

В большинстве регионов России, в том числе и в Республике Башкортостан (РБ), основная экономическая деятельность сосредоточены в городах. Концентрация инвестиций, производства, культурно-досуговых благ делает их привлекательными для населения, что выражается в усилении процессов урбанизации и субурбанизации (процессов перетока населения в города и пригороды). Наличие высококвалифицированной работы, более высокий уровень оплаты труда, развитость сферы услуг, культуры и других областей, определяющих качество жизни населения, обуславливают следующие перетоки: из сельских поселений в административные центры муниципальных районов, из муниципальных районов – в городские округа, прежде всего в столицу; из столиц регионов – в столицу Российской Федерации (РФ) и за границу [4].

Более того, республика объективно подошла к тому моменту, когда можно говорить о формировании агломераций как перспективных экономических образований региона. В особенности явно выделяется Уфимская агломерация, для которой характерны все классические признаки агломерации (прирост населения как в городе, так и близлежащих районах, активная застройка в пределах часовой транспортной доступности вокруг Уфы, ярко выраженная маятниковая трудовая миграция, концентрация экономической и инвестиционной активности в городе). Об этом свидетельствуют следующие цифры: за последние 10 лет прирост населения в столице республики составил всего 7%, тогда как в Уфимском районе население увеличилось почти на 40%, в Иглинском – на 21%. Это говорит о том, что дальнейшее развитие Уфы только в рамках ее административно-территориальных границ невозможно, на первое место выходит комплексное развитие Уфы с близлежащими территориями. Уфа нуждается в маятниковой трудовой миграции, но все тяготы от этих ежедневных потоков ложатся на администрации прилегающих к столице районов: налоги население платит в столице по месту работы, а муниципальные услуги получает по месту жительства, что является дополнительной нагрузкой на местные бюджеты, которые и без того являются дотационными.

Как минимум, подобные проблемы взаимоотношения столицы и прилегающих территорий должны быть отражены в стратегических документах столицы и муниципальных районов, примыкающих к ней. Как максимум, возможно организационное оформление агломерации в субрегион с созданием соответствующих органов управления, определением функциональных ролей территорий, входящих в агломерацию, разработки Программы развития, как это было сделано в ряде субъектов РФ.

По прогнозным данным вклад агломераций в экономическое развитие РБ на долгосрочную перспективу (2030 г.) составит по отдельным показателям от 66,1% до 94,1%. Так, прогноз показывает, что к 2030 г. в четырех городских агломерациях республики сосредоточится 66% населения, более 80% инвестиций, порядка 90% крупных предприятий и организаций, около 80% вводимого в республике жилья, кроме того, 82% занятого населения будет работать в агломерациях.

Формировать стратегические перспективы развития республики, игнорируя эти цифры, невозможно. Более того, нужно использовать эти объективные тенденции на благо региона, институционально оформив агломерации и транслируя положительные результаты развития на периферию. Это выражается в том, что агломерации являются так называемыми "точками роста", оказывающими мультипликативный эффект на развитие как самой агломерации и территориально приближенных к ней МО, так и региона в целом. Все это, в конечном итоге, приводит к экономии на масштабе, снижению издержек, повышению эффективности территориального управления.

Региональная поддержка развития агломераций обеспечит сбалансированное развитие крупных городов республики и даст стимул развитию близлежащих территорий не только Уфимской агломерации, но и других перспективных агломераций РБ. Как показывает мировой опыт объединение поселений в агломерацию превращает территорию в ареал устойчивого и динамичного роста со значительным социальным и экономическим эффектом.

С другой стороны, задачей региональных властей является сглаживание негативных эффектов агломераций. Концентрация ресурсов в агломерации приводит к усилению внутрирегиональных диспропорций социально-экономического развития, "вымыванию" населения из отдаленных МО, ослаблению традиционных исторических, социокультурных особенностей периферии региона. Внутрирегиональную диспропорцию усиливают и внешние агломерации, в целом влияя на приграничные, периферийные МО вследствие территориального расположения республики в центре пересечения транспортного сообщения между крупными городами РФ, в том числе и городами-миллионниками. Так, Зауралье республики тяго-

теет к Магнитогорску, юг республики – к городам Орск и Оренбург, западная периферия республики – к Казани, север – к Перми, Северо-Восточные районы – к Екатеринбург и Челябинску.

2. Возникновение надмуниципальных форм территориальной организации населения (агломераций) обуславливают необходимость их встраивания в иерархию территориальных социально-экономических систем (ТСЭС).

Очень важный вопрос с позиции регионального управления заключается в том, как встроить агломерации (и нужно ли это вообще делать) в сетку административно-территориального деления.

На сегодняшний день официально закрепленного на законодательном уровне определения агломерации нет. И, хотя отсутствие нормативно-установленных определений явлений и процессов не всегда отражает пробелы в научной сфере, разработка методических основ (например, системы управления в ТСЭС) часто зависит от существующего правового поля, регламентирующего базовые аспекты функционирования агломераций и создаваемых институтов управления.

Особенность агломерации как сложной системы в том, что она является территориальной подсистемой регионального управления, что ставит сложную методическую проблему построения системы управления агломерацией. Нами предлагается субрегиональный подход к агломерации, когда под агломерацией понимается субрегион, встраиваемый в иерархию территориальных со-

циально-экономических систем и представляющий собой некую локализованную территорию внутри региона (в определенных условиях может быть и на границе двух регионов), структурными элементами которого являются МО, создание которого иницируется регионом и имеет программную сущность функционирования.

Опыт формирования субрегионов в России недостаточно большой (табл. 1). Так, они могут оформляться в виде управленческих округов (Свердловская область, Алтайский край), зон территориального развития и территорий опережающего развития (иницированные федеральными властями), а также в виде программных субрегионов в Зауралье и Северо-Востоке РБ. Отличием выделения агломераций как субрегионов является тот факт, что институциональное оформление МО в составе агломерации основывается на объективном факте развития агломерационных процессов. Таким образом, при формировании субрегиона на территории существующей (потенциальной) агломерации органами государственной власти субъекта РФ исключается возможность создания "искусственных" (неспособных к дальнейшему совместному развитию) объединений МО.

Отличительные особенности понимания агломерации как субрегиона, на наш взгляд, следующие: 1) в агломерацию объединяются МО, обладающие всеми признаками самоуправляемой территориальной единицы; 2) при наличии сетки субрегионального деления в регионе агломерация становится полноправным субрегионом (с принятием соответствующей программы развития); 3) институциональное оформление агломерации как субрегиона иницируется органами власти региона (с принятием

Таблица 1.

Опыт создания субрегионов в Российской Федерации.

Признак	Вид субрегиона			
	"Управленческие округа"	"Зоны территориального развития" (ЗТР) [1]	"Территория опережающего социально-экономического развития" (ТОР) [2]	"Субрегион"
Цель создания	Повышение управляемости региональным развитием в виде создания территориальных органов исполнительной власти во взаимодействии с органами местного самоуправления	Предоставление резидентам определенных налоговых льгот и налоговых кредитов, выделения бюджетных ассигнований для реализации инвестиционных проектов на территории зоны	Формирование благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения	Обеспечение ускоренного развития депрессивных территорий с использованием программ социально-экономического (экономического) развития
Существующий опыт	Алтайский край, Свердловская область	20 субъектов РФ (республики Адыгея, Алтай, Бурятия и др.)	Хабаровский край, Калинин-градская, Сахалинская, Свердловская области, моногорода	Республика Башкортостан (Зауралье и Северо-восток)

соответствующих нормативных правовых актов субъекта РФ); 4) взаимоотношения структурных элементов агломерации основываются на межмуниципальной интеграции; 5) пространственная локализация и институциональное оформление агломерации как субрегиона должно быть обосновано объективными тенденциями территориального развития региона (агломерационные процессы).

Это позволяет, с одной стороны, обозначить агломерацию как зону повышенного внимания и согласования интересов развития региона и МО. А с другой стороны, закрепить место агломерации в иерархии социально-экономических систем без ущерба для других субрегионов (при условии их создания в регионе).

**3. Для построения эффективного субъектно-объектного взаимодействия необходимо очертить границы объекта управления (делимитация) и предоставить ему относительную автономию через институциональное оформление.**

Так, несмотря на то, что фактически в РФ сформировались около 30 зрелых агломераций, регулирование агломерационных процессов осложняется тем, что системы государственного и муниципального управления не подходят под такой объект, как агломерация.

Так, сам факт наличия агломерации закреплен в стратегических документах только в 10 субъектах, орга-

низационно оформлены только 4 агломерации, только в 3-х созданы органы управления (табл. 2).

Агломерация является одним из частных случаев пространственной локализации территориальных социально-экономических систем, однако в большинстве работ ее определение основывается только на географическом факторе (т.е. проводится делимитация) и не включает другие условия ее выделения [8]. Поэтому нами предлагается локализацию агломерации осуществлять не только на классических экономико-географических критериях (концентрация экономической активности, миграционные связи, транспортная доступность центра и др.), но и учитывать административно-управленческие критерии (привязка географических границ агломерации к административным границам муниципальных образований, система государственного, регионального и местного регулирования, определяющая правовую определенность и стабильность локалитета). Предлагаемая нами методика пространственной локализации агломерации представляет собой поэтапное применение предлагаемых критериев, что позволяет, как сформировать субрегиональное образование путем совмещения базовых экономических принципов формирования агломераций, так и учесть административную сетку деления территории на МО с учетом решения вопросов местного значения. Методика пространственной локализации апробирована на материалах РБ. Помимо рассмотренной ранее Уфимской агломерации, на сегодня можно выделить еще три перспективные городские агломерации в республике:

Таблица 2.

Институциональное оформление российских агломераций.

Показатель	Кол-во	Примеры регионов
1	2	3
Количество городских агломераций в России (крупнейших - с населением более 1 млн. чел., крупных - с населением 0,75-1 млн. чел.)	30	Московская, Санкт-Петербургская, Самарско-Тольяттинская, Нижегородская, Екатеринбургская, Новосибирская, Ростовская, Омская, Челябинская, Волгоградская, Казанская, Уфимская, Краснодарская, Пермская, Саратовская, Воронежская, Новокузнецкая, Красноярская, Набережночелнинская (Ниже-Камская), Барнаульская, Иркутская (Иркутско-Черемховская), Тульско-Новомосковская, Ульяновская, Ставропольская, Ижевская, Минераловодская, Брянская, Владивостокская, Тюменская, Пензенская
Количество агломераций, имеющих документы стратегического и территориального планирования	10	Стратегия развития Самарско-Тольяттинской агломерации]; Концепции развития (Абакано-Черногорской, Иркутской, Красноярской, Московской агломераций, агломерация "Томск - Северск - Томский район", План мероприятий по развитию Владивостокской агломерации, Схемы территориального планирования Барнаульской, Красноярской, Новосибирской, Тульской агломераций
Количество заключенных соглашений о создании агломерации	4	Барнаульская Владивостокская, Новосибирская, Челябинская агломерации
Созданы органы управления агломерацией	3	Координационный совет и рабочие группы (Самарско-Тольяттинская агломерация), Координационный совет и Дирекция (Челябинская агломерация), Координационный совет (Новосибирская агломерация)

Источник: составлено автором.

Южно-Башкортостанская (Стерлитамак-Салаватская), Туймазы-Октябрьская и Нефтекамская. Именно эти территории являются локомотивами развития республики и далее их роль будет только возрастать.

Для пространственно локализованные агломераций необходимо создать систему управления их развитием. При этом необходимо не столько постоянное административное вмешательство, сколько создание условий для формирования и эффективного функционирования агломераций. Дальнейшее их функционирование и развитие должно строиться на самостоятельной основе с учетом интересов стейкхолдеров территорий (органов власти, населения, бизнеса и др.). Исследователи рассматривают создание систем управления агломерацией с различных точек зрения: от непринятия любого административного вмешательства в их развитие до крайней степени централизации с утерей самостоятельности входящих в нее МО. Однако в целом, все мнения приходят к необходимости координации развития агломераций, т.е. к тому, что "агломерация в ее реальных границах может стать объектом общестрановой региональной политики и как официальная территориальная единица, и как набор муниципальных территорий" [3].

В целом институциональное оформление агломерации видится нам в следующем. Регион является инициатором формирования агломерации и определения вектора ее развития, исходя из того, что агломерация является точкой роста не только МО, но и региона в целом. Но при этом, в процессы оперативного управления агломерацией регион не вмешивается, тогда как МО через представителей в структуре органов являются непосредственными участниками управленческих процессов.

Управление агломерацией носит проектный характер как в части определения стратегии развития, так и в части оперативного управления, выражается в применении программно-проектного подхода, с помощью которого стратегические цели могут быть декомпозированы до проектов по различным направлениям развития агломерации.

**4. Устойчивое развитие агломерации (субрегиона) основывается на эффективно построенной системе межмуниципального сотрудничества (ММС).**

Появление еще одного уровня территориальной организации населения (агломерация, субрегион) должно решать не только глобальные проблемы региона, но и базовые потребности МО и населения.

Прежде всего это выражается в том, что агломерации и субрегионы могут подстегнуть МО к более широкому применению института ММС [6]. Идея перехода от централизованного управления территорией к сетевому,

партнерскому принципу управления, процессу создания различных альянсов [5], может активно использоваться МО для снижения затрат при оказании муниципальных услуг.

В ряде МО субрегионов (агломераций) могут создаваться межмуниципальные целевые союзы, совместные администрации или даже объединение МО. Актуальность такого рода взаимодействия или даже укрупнения МО связана с тем, что значительная часть сельских поселений не в состоянии обеспечивать качественное решение вопросов, касающихся жизнедеятельности населения, что связано с недостаточностью собственных средств МО: по статистике в 72% сельских поселениях РБ величина собственных налоговых и неналоговых доходов не превышает половины доходов местного бюджета. МО вынуждены передавать полномочия по решению отдельных вопросов на вышестоящий уровень, который не всегда способен адекватно реагировать на сложившуюся ситуацию на местах.

Аутсорсинг муниципальных услуг, создание совместных администраций или даже объединение МО позволит эффективнее решать экономические и социальные проблемы, вопросы ЖКХ, транспорта, обеспеченности дошкольных и школьных образований и др.

**5. Механизм управления вновь создаваемой территориальной социально-экономической системой должен основываться на программно-проектном подходе к управлению.**

Программно-проектный характер к управлению развитием агломерации (как и любого другого субрегиона) осуществляется в рамках программы, развернутой в цепь проектов [9]. Программа развития агломерации позволяет определить цели формирования и выбора вектора ее развития, учесть особенности входящих в ее состав МО (ресурсы, отрасли специализации, проблемы), определить их интересы и интересы отдельных экономических агентов при формировании управленческих решений совместного развития в агломерации.

Базовым инструментом оперативного управления агломерациями являются агломерационные проекты, направленные решение проблем совместного развития территорий агломерации. Государство может помочь формированию агломераций, вкладывая ресурсы в инфраструктурные проекты, стимулируя интеграцию экономики и рынков труда.

Основная задача для региона, по мнению Н.В. Зубаревич, состоит в том, чтобы не в искусственно создавать агломерации, а снизить административные барьеры в обеспечении совместного развития МО уже существующих агломераций [7].

Агломерационные проекты встраиваются в систему стратегического управления агломерациями в соответствии с определенным вектора развития агломерациями и ключевыми задачами развития.

*Свойствами таких проектов являются:*

1. влияние проекта распространяется на всю агломерацию или ее часть (не на одно МО);
2. агломерационные проекты являются значимыми для региона;
3. эффект проекта носит как экономический, так и социальный характер;
4. возможность участия как ресурсов РФ и ее субъек-

тов, так и хозяйствующих субъектов.

Таким образом, долгосрочное устойчивое развитие регионов невозможно без обеспечения адаптации регионального управления современным тенденциям системы расселения и концентрации экономических ресурсов. С другой стороны, сама система расселения должна решать задачу сбалансированного внутрирегионального развития. Это можно обеспечить за счет институционального оформления объективно сформированных агломераций с одной стороны, а с другой снижать негативные агломерационные эффекты через формирование субрегионов и программ их развития.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. О зонах территориального развития в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 3 декабря 2011 года №392-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // Собр.законодательства Рос.Федерации. – 05.12.2011. – № 49 (ч. 5). – Ст. 7070.
2. О территориях опережающего социально-экономического развития в РФ: федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2014 года №473-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собр.законодательства Рос.Федерации. – 05.01.2015. – №1 (ч.1). –Ст.26.
3. Артоболевский, С.С. Меняю одну агломерацию на два кластера в разных экономических районах / С.С. Артоболевский // Российское экспертное обозрение. Центр стратегических разработок "Северо-Запад". – 2007. – №4-5 (22). – С.11-13.
4. Атаева, А.Г. Анализ влияния внутрирегиональных агломерационных процессов на финансовое развитие муниципальных образований / А.Г. Атаева, А.Г. Уляева, Г.Х. Япаров // Фундаментальные исследования. – 2014. – № 8-2. – С. 365-371.
5. Власова, Н.Ю. Теория и практика межмуниципального сотрудничества в контексте региональной политики Европейского Союза / Н.Ю. Власова, Л.Н. Джек // Известия УрГЭУ. –2010. –№2 (28). –С. 26-31.
6. Гайнанов, Д.А. Методологические аспекты интегративного межтерриториального взаимодействия [Электронный ресурс] / А.Г. Атаева, Д.А. Гайнанов, А.Г. Уляева // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. – 2015. – 11(2)/2015. – Режим доступа: <http://uecs.ru/marketing/item/3863-2015-12-22-08-10-16>. Дата обращения: 05.02.2016.
7. Зубаревич, Н.В. Агломерационный эффект или административный угар? / Н.В. Зубаревич // Журнал "Российское экспертное обозрение". Центр стратегических разработок "Северо-Запад". – 2007. – №4-5 (22). – С.11-13.
8. Козлова, О.А. Научно-методические вопросы мониторинга пространственной локализации социально-трудовых систем / О.А. Козлова, М.Н. Макарова. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2014. –128 с. С. 70.
9. Тажитдинов, И.А. Методологические основы изучения сущности и способов организации внутрирегиональных территориальных социально-экономических систем / А.Г. Атаева, И.А. Тажитдинов // Современные проблемы науки и образования. – 2012. – № 6. – С. 450.

© Д.А. Гайнанов, А.Г. Атаева, А.Г. Уляева, ( 2d2@inbox.ru ), Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»,

