

Раздел III. УПРАВЛЕНИЕ ПРОЦЕССАМИ СОЦИАЛЬНОГО И ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

М. Г. Дубко

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА И ПЕРСПЕКТИВЫ СУЩЕСТВОВАНИЯ ТЮМЕНСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ

Аннотация: в работе рассмотрены признаки и модели пространственного развития агломерации, предлагается юридическое закрепление понятия «городская агломерация». Автор рассматривает г. Тюмень как предполагаемую городскую агломерацию.

Ключевые слова: агломерация, городской округ, градостроительная политика, урбанизация.

В условиях огромной территории нашей страны тема городских агломераций особенно актуальна. Урбанизация, наряду с развитием транспортных магистралей, — одно из мощных средств решения проблемы территориального развития России. Идеи развития агломераций и их законодательного закрепления получили одобрение на уровне Президента и Правительства Российской Федерации. Так, на Всероссийском съезде муниципальных образований был задан вопрос о недостаточной проработанности нормативной базы, связанной с агломерацией, на что В. В. Путин ответил: «Некоторые вопросы эффективно могут быть решены только при объединении усилий... если нужно принять новый закон, не новый закон, а поправку в 131-й — давайте это сделаем, конечно» [2].

Проблемы агломерации рассматривают Наталья Зубаревич, Георгий Лаппо, Татьяна Селиванова, Галина Хмелева, Андрей Фурсов,

Людмила Селютина и другие. Постоянное обсуждение темы создания агломераций на уровне высших органов власти и с научной точки зрения свидетельствует об актуальности данной темы. Термин «агломерация» можно рассматривать с двух позиций:

- географической — как тесное скопление городов и других населенных мест, объединенных интенсивными производственными и культурными связями, общим использованием ресурсов и межселенной территории;
- управленческой — как структура управления, сформированная на основе добровольного решения муниципальных образований с целью эффективного управления совместным развитием и реализацией межмуниципальных проектов.

Исследователями выделяются такие типичные признаки агломерации, как тесные экономические связи, высокая плотность населения, трудовые и культурно-бытовые связи. В той или иной степени г. Тюмень и прилегающие к ней территории обладают этими признаками. Тюмень имеет все шансы стать крупной городской агломерацией, так как является деловым, культурным, научным и промышленным центром регионального значения. Экономическое и географическое положение г. Тюмени только способствует агломерированию [3]. Уровень жизни один из самых высоких по стране, в городе находятся офисы крупнейших нефтегазовых компаний, и, что немаловажно, г. Тюмень занимает лидирующие позиции по строительству недвижимости, что позволяет городу разрастаться все больше и больше. Это подчеркивает в своем ежегодном обращении Губернатор Тюменской области В. В. Якушев: «Успехи есть, и значительные. Они отмечаются независимой внешней экспертизой: первое место в общем рейтинге субъектов Российской Федерации по развитию инвестиционной среды (опубликован федеральным Министерством экономического развития). Пятое место — по уровню социально-экономического развития. Восьмое — по инвестициям в основной капитал, причем в расчете на душу населения и без учета инвестиций бюджетных. Да мы и сами видим, как преобразуется наша область. Видим новые производства, причем не только промышленные гиганты, но и средние, и малые

проекты, также генерирующие прибыль и создающие новые рабочие места. Видим, как крепнет инфраструктурный костяк региона, как прогрессирует социальная сфера, как преобразуется облик и качество жизни наших территорий — и не только самого города Тюмени и Тюменского района, но и Тобольска, Ялуторовска, Заводоуковска и других муниципальных образований» [1].

Населенных пунктов, тяготеющих к г. Тюмени как к центру агломерации, также достаточно. Ни для кого не секрет что в г. Тюмень едут учиться и работать из Исетска, Ялуторовска, Ишима и др.

Как утверждает Г. А. Хмелева, существует 4 модели пространственного развития агломераций:

- моноцентрическая — все развитие сосредоточено вокруг города-ядра, именно от него расходятся сети транспорта и зона расширения;
- полицентрическая — развитие горизонтальных связей равноправных территорий;
- рассеянная модель, при которой развитие города сопровождается развитием ряда не связанных между собой объектов;
- лучевая модель (линейная), предполагающая развитие города вдоль транспортных коридоров с образованием в каждой из них «лучей» развития, тесно связанных с главным городом, но совершенно необязательно — между собой [5].

Тюменская агломерация является ярко-выраженной моноцентрической агломерацией. Среди плюсов данной модели можно выделить возможность концентрации ресурсов агломерации на приоритетных направлениях развития территории, однако очень высок риск миграционного оттока, оттока ресурсов из недавно присоединенных территорий и, что немаловажно, ослабления местного самоуправления.

Тюмень не входит в перечень федеральных агломераций, но у нее есть все шансы войти в этот список в ближайшее время. Для того, чтобы стать агломерацией необходимо обеспечить временные рамки доступности в город-ядро из населенных пунктов в течение 1,5 часов. В данное время пригородное транспортное обеспечение предполагаемой Тюменской агломерации не может обеспечить такие временные

рамки, однако если расширить их хотя бы на час, то г. Тюмень сможет считаться агломерацией уже сегодня [4].

Однако не стоит рассматривать агломерацию как сугубо положительное явление. Стремление к созданию агломераций и их поощрение может быть неверно со стратегической точки зрения. Так, А. И. Фурсов утверждает, что «как только главным для государства провозглашается экономическая конкурентоспособность в глобальном масштабе, о социальной и национальной составляющих государства можно забыть — государство начинает вести себя как корпорация, в которой все определяется экономической эффективностью: «выживает сильный» и «ничего личного» [5]. Хотя укрепление городских агломераций давно является одним из приоритетов экономической политики, автор статьи утверждает, что агломерации не являются сугубо положительным явлением, призывает подойти к данному явлению осмысленно.

Поэтому так важна правовая сторона вопроса. В настоящее время не существует нормативной базы, которая закрепляет городскую агломерацию как форму территориальной организации населения. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ не рассматривает агломерацию как форму территориальной организации. Закрепление городских агломераций на законодательном уровне и наделение их более широкими полномочиями упростило бы принятие управленческих решений по сравнению с межмуниципальным сотрудничеством. Также было бы целесообразно разделить городские агломерации на внутригородские муниципальные образования, дабы решить проблему недоступности власти и избежать неповоротливости и излишней бюрократизации системы.

По мере расширения территориальных границ одни населенные пункты (ранее самостоятельные) превращаются во внутригородские районы ближайшего города, другие в процессе своего развития не поглощаются крупным городом, а сами получают статус городов и становятся центром притяжения для других расположенных смежно населенных пунктов. По мере разрастания городов рано или поздно

возникают ситуации, когда сталкиваются границы двух или более муниципальных образований, следовательно, и их интересы. Открытыми остаются вопросы юридической природы агломерации, (государственные, муниципальные или смешанные объединения), принципы установления границ агломерации, а также отличие агломераций от городских округов. Законодательное закрепление агломерации поможет решить многие организационно-правовые и территориальные проблемы. Автор предполагает также, что указанные выше проблемы городских агломераций не могут быть решены в короткий срок, поэтому требуется поэтапная деятельность, которая займет, скорее всего, значительное время. И первым этапом должно стать именно законодательное закрепление понятия агломерации в № 131-ФЗ, наделение городских агломераций полномочиями и внесение в законодательство ряда изменений в связи с этим.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. О положении дел в области и перспективах ее развития 2015 год: Послание Губернатора Тюменской области В. В. Якушева Тюменской областной Думе [Электронный ресурс] // Губернатор Тюменской области [сайт]. URL: <https://gubernator.admtumen.ru> (дата обращения: 15.12.2016).
2. Встреча с участниками Всероссийского съезда муниципальных образований [Электронный ресурс] // Президент России [сайт]. URL: <http://kremlin.ru> (дата обращения: 17.12.2016).
3. Shilyaev Nikolai, Lubov Kovaleva, Natalia Melkobrodova, Alexander Sheludkov. Management of Agglomerations in Organizing Economic Space and a Transition to Dynamic Economic Growth. <http://www.nispa.org/files/conferences/2017/NISPACEE-conference-program-2017sm.pdf> (дата обращения 21.05.2017).
4. Сафонова Е. А. Тюмень как предполагаемая городская агломерация // Молодой ученый. Тюмень, 2016. № 2. С. 704-707.
5. Фурсов А. И. Государство — оно же корпорация [Электронный ресурс] // Гуманитарные технологии [информационно-аналитический портал]. URL: <http://gtmarket.ru/laboratory/expertize/5250> (дата обращения: 15.12.2016).
6. Хмелева Г. А. Современные модели городских агломераций // Вестник СамГУ. 2015. № 8. С. 163-168.