

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
КАФЕДРА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ
В ГЭК И ПРОВЕРЕНО НА ОБЪЕМ
ЗАИМСТВОВАНИЯ

Заведующий кафедрой
Канд.юрид.наук
А.В.Ларионов


20.12 2017 г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

**ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ СУЩЕСТВОВАНИЯ ТЮМЕНСКОЙ
АГЛОМЕРАЦИИ**

38.04.04 Государственное и муниципальное управление
Магистерская программа «Публичное управление»

Выполнила работу
студентка 3 курса
заочной формы обучения



Дубко
Марина
Григорьевна

Научный руководитель
канд.ист.наук, профессор



Шиляев
Николай
Федорович

Рецензент
зам. начальника отдела статистики
региональных счетов и балансов,
строительства, инвестиций и ЖКХ
Управления Федеральной службы
государственной статистики по
Тюменской области, ХМАО-Югре
И ЯНАО



Коваленко
Анна
Николаевна

г.Тюмень, 2017

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
1. Теоретико-методологические основы исследования городской агломерации.....	6
1.1 Понятие и принципы построения городских агломераций.....	6
1.2 Управление агломерационными процессами в России и странах зарубежья...	19
2. Тюмень как предполагаемая городская агломерация.....	44
2.1 Общая характеристика объекта исследования.....	44
2.2 Оценка градостроительного использования территории города.....	50
2.3 Предложения по совершенствованию и перспективы развития г. Тюмени как предполагаемой городской агломерации.....	62
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	78
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	81

ВВЕДЕНИЕ

Современная ситуация актуализирует вопрос о формировании и развитии городских агломераций. Мировой опыт показывает, что городская агломерация представляет собой рациональную форму использования территорий, благодаря данному процессу происходит создание единого социально-экономического и инвестиционного пространства.

Целью агломерации в XXI веке является становление базы развития крупных городов, в качестве оптимальной формы расселения жителей. Считается, что развитие населенного пункта внутри городской агломерации должно дать ему существенные преимущества. То есть в большинстве случаев агломерационный процесс может дать значимый социальный и экономический эффект, а также предоставляет возможность повысить качество и уровень жизни населения.

Термин «агломерация», применительно к расселению, впервые использовал французский географ М. Руже в начале 19 века. По утверждению данного автора, агломерация возникает в случае концентрации городских видов деятельности за пределами административных границ и распространения на соседние населенные пункты. Близкие агломерации термины «конурбация» и «конгломерация» впервые были упомянуты шотландским профессором Патриком Геддесом, рассматривавшим в своих научных трудах новые формы группировки поселений.

В отечественной науке термин «городская агломерация» впервые появился благодаря П.И. Дубровину. Толкование данного понятия впоследствии получило развитие в научных трудах Г.М. Лаппо, В.Л. Глазычева, Д. И. Богорада, Е.Г. Анимицы, П.М. Поляна, Н.Ю. Власовой и других выдающихся отечественных ученых. В обиходном употреблении термин утвердился в 1970- 1980х годах и использовался под разными названиями. Это и «хозяйственный округ города» - термин, введенный А. А. Крубером, и «агломерация» - понятие, используемое М. Г. Диканским.

Основанием научных представлений о городской агломерации как социальном феномене являются концепции, которые были разработаны в рамках экономической теории, экономической географии и социологии.

Агломерация рассматривается как результат размещения в пространстве поселений, которые объединены плотными производственными, трудовыми, культурно-бытовыми и рекреационными связями. Агломерация формируется и развивается в соответствии с закономерностями пространственного развития, которое характеризуется неравномерным экономическим ростом центра города и потребностью общества в рациональном распределении потоков информации, капитала, товаров и рабочей силы. Агломерация, как правило, создается при развитии интенсивных социально-экономических связей между населенными пунктами, и содействует повышению их взаимозависимости, а также возникновению ряда социокультурных и политических эффектов.

В рамках данной работы, агломерация рассматривается, как компактное скопление населённых пунктов, главным образом городских, местами срастающихся, объединённых в сложную многокомпонентную динамическую систему с интенсивными производственными, транспортными и культурными связями. Во время агломерационного процесса переплетаются экономические, природоохранные, социальные и иные интересы. Важная особенность агломерационного процесса – сохранение самостоятельности административно-территориальных единиц, между которыми остается очень плотное взаимодействие. Как правило, при агломерационном процессе на первом месте стоят экономические интересы, однако социальная составляющая имеет также большую значимость и проблемность.

Создание агломераций не является простой задачей, как и в любых других ситуациях, существуют проблемы. Россия и ее регионы имеют определенную специфичность, в виду которой появляются существенные ограничения для ускоренного развития агломераций.

В Сибири агломерационный процесс имеет некоторые ограничения, которые обусловлены небольшим количеством крупных центров, а также территориальной изолированностью многих городов, неразвитостью транспортных коммуникаций. Ускоренный процесс создания городских агломераций имеет такой негативный фактор, как отток населения с больших территорий из-за стягивания населения к крупным городам и транспортным магистралям. Такой процесс агломерирования могут сопровождать такие

негативные социальные последствия, как рост преступности, обострение экологических проблем и т.п.

Результаты зарубежных исследований говорят о том, что существует множество моделей управления агломерациями, однако, универсальных схем нет, которые можно было бы применить к России. Таким образом, по-прежнему остается множество вопросов в теоретическом понимании сущности агломерационных процессов в современной России, а также в разработке конкретных методик диагностики ситуации и оценки перспектив городских агломераций.

В связи с указанными выше положениями актуальностью данной работы является тот факт, что процесс агломерации активно развивается в городе Тюмень, однако, вместе с этим процессом активно развиваются и проблемы.

Целью исследования является комплексное изучение Тюменской агломерации.

Объект исследования: г. Тюмень как предполагаемая городская агломерация.

Предмет исследования: механизмы создания и развития агломерации

Цель исследования: анализ правовых аспектов агломерирования, выявление проблем и поиск путей их решения.

Задачи исследования:

- 1) Изучить нормативно-правовую базу создания и развития агломераций;
- 2) Проанализировать процессы создания и развития агломераций;
- 3) Дать краткую оценку градостроительного использования территории города;
- 4) Определить возможные проблемы агломерационного процесса для города Тюмень, определить пути их решения.

Практическая значимость заключается в выявлении и анализе проблем, что может способствовать оптимизации процесса агломерации.

1. Теоретико-методологические основы исследования городской агломерации

1.1 Понятие и принципы построения городских агломераций

Агломерация - компактное расположение, группировка поселений, объединенных не только в пространственном смысле, но и обладающих развитыми промышленными, рекреационными и социально-культурными связями. Данный термин относится главным образом к поселениям городского типа (городская агломерация)¹.

Понятие «городская агломерация» имеет большое значение не только для теоретиков, но также и для практиков, перед которыми в конкретных случаях встает необходимость определять, относится ли рассматриваемая территория либо поселение к агломерации. Ответ на этот вопрос влияет не только на формирование стратегий, но и на показатели статистики.

Согласно Харченко К. В., термин «агломерация» ограничен понятиями: регион, город, пригород, окраина, сельская местность.² В пространственном отношении агломерация включает весь пригород (иногда отдельные пригородные зоны) и часть сельской местности (в зависимости от ориентаций ее жителей), то есть некоторую долю территории региона. В реальности же, условия проживания в пределах агломерации могут не особо отличаться от жизни на городских окраинах.

Более развернутое определение агломерации дает Е.Н. Перцик: «Система территориально-сближенных и экономически взаимосвязанных населенных мест, объединенных устойчивыми трудовыми, культурно-бытовыми и производственными связями, общей социальной и технической инфраструктурой».³

По определению М.Я. Вильнера, «городская агломерация - это саморазвивающаяся, дающая синергетический эффект стимулирования социально-экономического развития групповая форма расселения населения-сосредоточение городов и других населенных мест, иногда срастающихся,

¹ Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.. Современный экономический словарь. — 2-е изд., испр. М.: ИНФРА-М. 479 с.. 1999.

² Харченко К. В. Проблемы управления развитием городских агломераций: взгляд из г. Белгорода // Муниципальный мир. — 2011. — № 1–2. — С. 49-57.

³ Перцик Е. Н. География городов (геоурбанистика): учебн. пособие / Е. Н. Перцик. — М.: Высшая школа, 1991. — 317 с. — С. 129.

объединенных общими инфраструктурами, интенсивными и ежедневными трудовыми, производственными и социально-культурными связями»⁴.

В некоторых случаях пространство агломерации определяется через единство признаков приближенности к городу-ядру. Так, по замечанию Е.Н. Королевой, «в отечественной науке под агломерацией понимается территориальная группировка городских и сельских поселений, сближенных, но разделенных пространственными разрывами»⁵. Несмотря на это, развитие транспортных и информационных коммуникаций приводит к тому, что фактор расстояния перестает быть основополагающим в определении профиля территории: стать частью агломерации могут и относительно удаленные поселения. Отдаленность - также перестает быть критерием, поскольку интенсивное строительство, как в городе, так и в пригороде приводит к уменьшению количества разрывов между поселениями.

Трудность в определении термина агломерации в том, что мнения на этот счет неоднозначны и противоречивы: представляет ли собой агломерация сплошную территорию вокруг города-ядра или же она является совокупностью очагов городской среды среди сельской местности.

Определение термина важен, поскольку от него зависит все дальнейшее понимание агломерационных процессов. В данной сфере накопилось немало вопросов, например можно ли признавать роль субъективного мнения граждан в определении внешней границы агломерации, какой признак агломерации является в первичном в отношении конкретной территории и т.д. Необходимо рассматривать как пространственные, так и социальные факторы.

По содержанию определения агломерации можно условно разделить на три большие группы. Первая группа - это определения, сущность которых можно выразить термином «агломерация поселений». Вторую группу определений, особенно характерную для советских работ по исследованию городских агломераций, можно отличить по двоякому подходу к изучению - к агломерации в данном случае подходят одновременно и как к форме расселения, и как к форме размещения производительных сил. Третья группа определений появилась в

⁴ Вильнер М.Я. Основы территориального планирования в Российской Федерации // Град инфо. – 2015. – № 3. – С. 65-70.

⁵ Королева Е.Н. Перспективы российского градостроительства: переход к новому качеству// Проблемы теории и практики государственного управления. – 2016. – № 1. – С. 15-18.

середине 1970-х годов. Некоторые исследователи связывают этот процесс с усиливавшимися тенденциями «социологизации» науки. Несмотря на это, еще в начале 1940-х годов известный французский архитектор и градостроитель Ле Корбюзье отмечал, что в агломерацию следует включать все территории, на которых расположены земли, обслуживающие жизненные функции градообразующего ядра.⁶

В настоящее время не существует единого общепринятого определения понятия «агломерация». Обобщив различные трактовки понятия, можно дать следующее определение: городская агломерация – это компактная и относительно развитая совокупность дополняющих друг друга городских и сельских поселений, группирующихся вокруг одного или нескольких городов-ядер и объединенных разнообразными связями; это то пространство потенциальных и реальных взаимодействий, в которое вписывается недельный жизненный цикл большинства жителей современного крупного города и его спутниковой зоны.

Е.Н. Перцик упоминает следующие признаки городских агломераций: плотность городского населения и непрерывность застройки; наличие большого города-центра (с населением не менее 100 тыс. человек); частота и дальность трудовых и культурно-бытовых поездок; удельный вес несельскохозяйственных рабочих; доля работающих вне места жительства; количество городских поселений-спутников и интенсивность их связей с городом-центром; число телефонных разговоров с центром; производственные связи; связи по социально-бытовой и технической инфраструктуре (другие инженерные системы водоснабжения, энергоснабжения, канализации, транспорта и прочие). Иногда в качестве критерия ориентируются на комбинацию признаков, в других случаях – только на один из них (к примеру, определяют границы агломерации по 1,5- или 2-часовым изохронам трудовых передвижений от города-центра).⁷

Агломерационный процесс можно изучать как форму организации территориального процесса. Город – это место, где одними из наиболее частых проблем являются социально-экономические. Такие проблемы, в первую очередь связаны с усилением неравномерности в уровне и условиях жизни населения

⁶ 8. Географический энциклопедический словарь: Понятия и термины / под ред. А. Ф. Трешникова. – М.: Советская энциклопедия, 1988. – С. 116.

⁷ Перцик Е. Н. Города мира: география мировой урбанизации: учебн. пособие / Е. Н. Перцик. – М.: Международные отношения, 1999. – 382 с.

регионов, а также с изменением узловых элементов опорного каркаса расселения и территориальной структуры хозяйства.

Процесс агломерирования в России начался в XX веке и включает в себя следующие этапы:

- индустриальная агломерация;
- агломерация трансформационного периода;
- динамичная агломерация;
- развитая постиндустриальная агломерация.

Функции городских агломераций более обширны, чем функции отдельных городов. Крупнейшие городские агломерации выполняют межгосударственные экономические функции. С повышением производительности труда в сельском хозяйстве с этой отрасли может быть вытеснено значительное количество работающих. Это создает предпосылки для дальнейшего роста городов и формирование новых и развитие уже существующих городских агломераций.

Качественный признак агломерации – это объединение входящих в нее поселений в динамичную систему многообразных связей. Именно характер этих связей определяет, станет ли процесс агломерирования территории социальной проблемой или же источником экономического роста.

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

- моноцентрическая – основное развитие протекает в наиболее крупном городе-ядре, от которого расходятся кругами зоны развития (агломерационные пояса). Данная модель имеет преимущество в отношении расширения существующих и создания новых транспортных сетей и развития дорожной инфраструктуры. Такая модель предполагает компактное развитие города, плотно застроенные жилые районы с доступной социальной инфраструктурой.;
- полицентрическая - Развитие компактного города с максимальным переосвоением городских земель и развитием тесно связанных между собой и с главным городом городов-спутников. Полицентрическая модель имеет много преимуществ моноцентрической модели, но учитывает и важную

роль дальних поселений в разнообразном развитии и укреплении экономики агломерации;

- рассеянная модель-развитие города сопровождается развитием ряда не связанных между собой объектов;

- лучевая модель (линейная)- Развитие города вдоль транспортных коридоров с образованием в каждой из них «лучей» развития, тесно связанных с главным городом, но совершенно необязательно – между собой. Лучевая модель более пригодна для бурно развивающихся мегаполисов (поскольку данная модель дает возможность быстрого развития вдоль мощных транспортных коридоров). В России, как и в остальном мире, преобладают моноцентрические агломерации с одним городом-ядром, который подчиняет своему влиянию все населенные пункты его пригородной зоны. Центр в этом случае намного превосходит по размеру и экономическому развитию свое окружение⁸.

Графически модели пространственного развития агломераций представлены на рисунке 1.1.

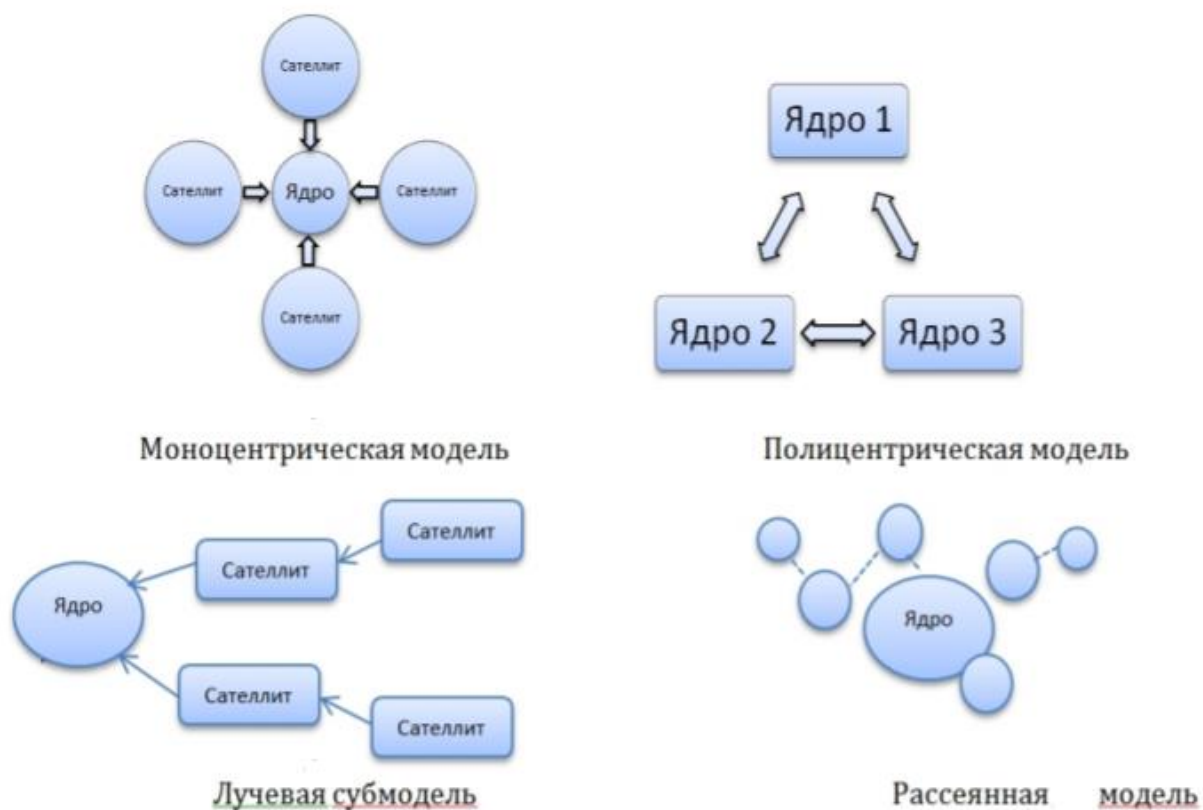


Рисунок 1.1 модели пространственного развития агломераций

⁸ Хмелева Г. А. Современные модели городских агломераций // Вестник СамГУ. 2015. № 8. С.163-168.

Существует два возможных пути формирования агломерации, другими словами, данные типы формирования агломерации могут ответить на вопрос, какие возможны варианты развития агломерации.

Первый тип включает в себе формирование агломерации «от города». Быстро развивающийся большой город чувствует потребность в новых ресурсах развития – территориях, источниках водоснабжения, инфраструктуре. Однако чаще всего, к определенному моменту в пределах городской черты они уменьшаются или находятся на грани исчерпания. Дальнейшее сплошное расширение городской территории непосредственно связано с негативными последствиями. Таким образом, центр тяжести развития объективно перемещается в окружающий город район. Возникают поселения-спутники различного направления. С одной стороны, все то, что не помещается в городе, выходит за его рамки. С другой стороны, – многое из того, что стремится к нему извне, оседает на подступах. Таким образом, агломерация формируется двумя встречными потоками.

Второй тип формирования агломерации заключается в формировании «от района». Спустя продолжительное время один из районов, который имеет наиболее удобное расположение относительно других районов по отношению к области расселения и имеющий лучшие условия для развития, притягивает к себе объекты неместного значения. Он становится организационно-хозяйственным и культурным центром, в нем развивается наука, сосредотачиваются предприятия стройиндустрии и транспортной организации. Все это определяет его приоритетный рост и постепенное возвышение в территориальной группе поселений, которые со временем приобретают по отношению к нему роль спутников. Так возникает город, который берет на себя функции центра агломерации.

Для нормального существования агломерации должны быть выделены оптимальные территории:

- для жилищного строительства;
- для садово-дачного строительства;
- для размещения производства;

- для ведения сельского хозяйства и размещения производства по переработки сельскохозяйственной продукции;
- для организации зон отдыха (территории, имеющие рекреационный потенциал); для размещения кладбищ;
- для размещения полигонов ТБО.

Полноценная агломерация может сформироваться при наличии следующих условий:

- Наличие единой правовой базы;
- Наличие единой инфраструктуры.

Основные признаки современных городских агломераций:

- **компактность** - компактное расположение населенных пунктов, преимущественно городских;
- **наличие транспортных коридоров** - наличие железнодорожного, авиа, автомобильного сообщения для обеспечения транспортной доступности, оперативной доставки грузов и т.д.
- **доступность** - 1.5-часовая доступность, которая позволяет добираться от периферии к ядру агломерации (при условии экономической целесообразности);
- **концентрация промышленного производства и трудовых ресурсов на всей территории агломерации** – трудовые центры расположены по всей периферии города;
- **высокая плотность населения вдоль транспортных коридоров;**
- **тесные экономические и трудовые связи;**
- **тесные культурно-бытовые и рекреационные связи;**
- **тесные административно-политические и организационно-хозяйственные связи;**
- **высокий уровень функциональной связанности;**
- **целостность рынков;**
- **правовая самостоятельность поселений;**
- **динамичность** – непрерывный прирост и изменение территориальных границ города.

При моноцентрической модели агломерации к вышеназванным признакам добавляется:

- **наличие городов-центров;**
- **территориально-отраслевой интерес.⁹**

Также необходимо учитывать, что правильное планирование проведения агломерационного процесса, которое необходимо для успешности проведения присоединений, напрямую связано с выполнением географических норм. Важно подчеркнуть, что территория агломерации, расположенная за пределами главного города, обязательно должна быть правильно разделена на зоны, что обеспечит сохранность открытых пространств, зеленых зон, сельскохозяйственных территорий, а также эффективно организует многообразные связи внутри агломерации, предотвратит срастание населенных мест.

При формировании агломерации учитываются:

1. Инфраструктура населенных пунктов;
2. Качество жизни населения и экологическая обстановка;
3. Доступность территорий;
4. Регенерация городских территорий;
5. Управление городскими территориями.

Наличие развитой инфраструктуры- основное требование при формировании агломераций в России. Составляющими такой инфраструктуры являются:

- **Транспортная** - перегрузка транспортных систем может напрямую угрожать экономике региона. Объединение и строительство новых дорог создает преимущества для бизнеса и населения. Управление логистикой и перемещением населения создает дополнительные возможности для бизнеса и органов власти. Наличие развитой сети общественного транспорта становится жизненно-важным для существования любой агломерации;

- **Социально-культурная** – в нее входят различные учреждения социально-культурного сектора (школы, больницы, дворцы творчества, библиотеки и т.д.);

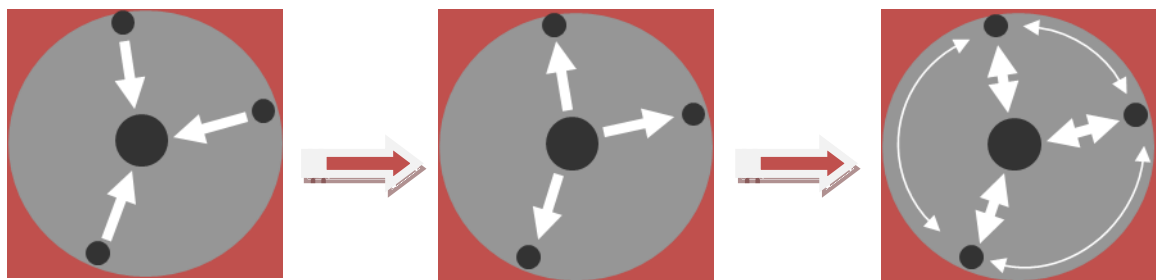
⁹ Городков А. В. Основы территориально-пространственного развития городов: учеб. пособие / А. В. Городков, С. И. Федосова. – Брянск: Брян. гос. инженер.-технол. акад., 2014. – 326 с.

- **ЖКХ** – служит для обеспечения населения базовыми бытовыми условиями;
- **Энергетическая** – обеспечение городской агломерации энергоресурсами.

Фазы формирования агломераций представлены в таблице 1.1, а также в рисунке 1.2.

Таблица 1.1 Фазы формирования агломераций

Фаза	Описание
1	Территории объединены преимущественно производственными связями. Отсутствует единый рынок труда, недвижимости и других ресурсов, что не позволяет классифицировать территорию как полноценную агломерацию.
2	Усиливается маятниковая миграция, формируется единый рынок труда
3	Образуется единый рынок агломерации, ряд производственных и потребительских функций переносится из центра на периферию, агломерация становится важной точкой на карте национальной экономики страны



1 фаза

2 фаза

3 фаза

Наблюдается рост населения ядра и периферии уравнивается; связи центра и периферии, разрастается население периферии. В целом концентрируется по всей агломерации. Растет зависимость от новых транспортных средств и активно развиваются и создаются новые транспортные средства.

уровня развития коридоры
транспортной системы.

Рисунок 1.2 Фазы формирования агломераций

Самая типичная связь для российских агломераций - маятниковая миграция большинства населения, направленная в сторону города-ядра. Конечно, сама по себе маятниковая миграция не должна быть «качественным признаком» агломерации в силу имеющихся отрицательных проявлений - лишних затрат времени людей, нагрузки на природную среду. Избегать маятниковой миграции желательно даже в границах города, в противовес этому открывая рабочие места и развивая социальную инфраструктуру на окраинах.

В российских реалиях признак транспортной доступности - основополагающий в процессе формирования агломерации: на самом деле, без развитого общественного транспорта маятниковая миграция сойдет на нет, и если поселение не сможет быть самодостаточным, оно может исчезнуть по причине миграции в строгом смысле этого слова.

Характерные особенности развития городских агломераций: наращивание огромных городских скоплений, включающих безостановочно расширяющиеся и расползающиеся ядра, вовлекающие на свою орбиту все новые территории, концентрация в них значительных масс населения; быстрое развитие пригородов и медленное (хотя и не везде явно прослеживаемое) перераспределение населения между городами-центрами и пригородными зонами; привлечение населения сельской местности к несельскохозяйственному труду; маятниковые миграции и систематические передвижения людей в пределах агломераций к местам учебы, работы, культурно-бытового обслуживания и отдыха.

В наше время возрастает актуальность экономического, институционального анализа агломерационных процессов, анализ и прогнозирование внешних эффектов. Процессы агломерации в институциональном значении характеризуются следующим образом: в агломерации предполагается создание принципиально новой системы управления территориальным развитием и планированием. Агломерация предполагает выстраивание договорных отношений самостоятельных муниципалитетов

относительно предметов общего интереса, к примеру, общих экономических или инфраструктурных процессов. Как можно заключить из мирового опыта, агломерации, созданные по административной инициативе, «сверху» как правило, неустойчивы и распадаются при завершении административного вмешательства и финансирования¹⁰.

Для того, чтобы город мог развиваться, ему необходимо использовать всевозможные положительные возможности, такой возможностью можно назвать плюсы агломерации, исходя из этого, можно сказать что процесс агломерации является положительным, вследствие этого и возникает его необходимость, причина появления для развития городов. Выделяют следующие положительные результаты агломерационного процесса:

- создание новых рабочих мест, расширение возможностей приложения труда;
- сокращение экономических затрат предприятий, работающих на всей территории агломерации;
- стимулирование развития строительной индустрии, производства строительных материалов;
- расширение транспортной инфраструктуры;
- развитие социально-бытовой инфраструктуры;
- увеличение доступности социально-культурных благ (в том числе образования);
- повышение качества жизни населения за счет проживания в пригородной зоне, экологически более чистой;
- расширение рекреационных возможностей для жителей центра;
- увеличение согласованности и скорости принятия решений по вопросам, касающимся общих проблем территории, повышение заинтересованности органов управления в решении вопросов всей территории¹¹.

¹⁰ Бабичев К. Н. Отечественный и зарубежный опыт управления городскими агломерациями // Актуальные вопросы социально-экономического развития муниципальных образований: сб. научн. ст. по материалам межрегиональной научно-практической конференции 19 ноября 2010 года. Петрозаводск / отв. ред. Р. Р. Пивненко, Т. В. Сачук. – Петрозаводск: Карельский научный центр РАН, 2011. – 382 с. – С. 73-83.

¹¹ Акимкин Е.М. Социальное обоснование стратегий городского, регионального и корпоративного развития: проблемы и методы исследований / Е. М. Акимкин, Е. И. Рабинович, В. А. Шилова // Материалы IX Дридзевских чтений / отв. ред. А. В. Тихонов, – М.: ИС РАН, 2016. – С. 386.

Таким образом, можно сказать, что главные плюсы агломераций – взаимовыгодное сотрудничество их субъектов в целях улучшения качества жизни населения, возможность для ее жителей пользоваться услугами, доступными проживающим в крупных городах-центрах, а также более широкий, чем в отдельном поселении, выбор места работы.

Основные способы ускорения агломерационных процессов:

- усиленное развитие транспортных и коммуникационных инфраструктур, создание общих логистических центров;
- координация системы территориального развития и землепользования, согласованная экологическая политика;
- внедрение проектов, направленных на расширение «узких мест» в ресурсном обеспечении агломерации (обеспечение стройматериалами, электроэнергией, водой);
- развитие единого социокультурного пространства.

К числу эффектов формирования крупных современных агломераций относится следующее: увеличение для населения возможности доступа к научной, производственной и культурной информации, возможность выбора вида работ, доступа к учебным, медицинским и культурным заведениям. Также к ним относится эффект масштаба для региональной экономики, современные форматы торговли, производство товаров потребительского рынка и, самое главное, - сектор услуг. Образование агломерации создает как возможность прихода в регион крупного бизнеса, так и возможности для местных компаний путем роста занять позиции лидеров рынка.

Проекты строительства новых энергомоощностей, мощных транспортных комплексов - портов, аэропортов, логистических центров и информационных узлов - оправданы и имеют большую экономическую отдачу именно для агломераций. Это же касается образовательной и особенно инновационной инфраструктуры.

Городская агломерация позволяет модернизировать и развивать экономику, а также повышать конкурентоспособность территориальных образований, а следовательно развивать национальную экономику. Взамен точечной формы расселения приходят сложные городские системы с развитыми экономическими,

культурными, научными и трудовыми связями, которые обеспечивают высокий уровень производительности.

Муниципальные образования в рамках агломерации получают единый вектор развития и такие плюсы как:

- укрепление экономики сельских и малых городских поселений, качественное преобразование территории;
- повышение качества социальной среды поселений, возможность населения пользоваться преимуществами крупного города (образование, здравоохранение и т.д.);
- доступ для населения разных территорий агломерации к трудовым ресурсам;
- реализация крупных промышленных и инфраструктурных проектов-транспортных магистралей, предприятий топливно-энергетического комплекса, коммуникационной и социально-культурной инфраструктуры, сервиса и пр.;
- рост благосостояния и качества жизни населения;
- инвестиционная привлекательность территории;
- новый уровень маркетинга территорий.

Рост агломераций также привлекателен для бизнеса ввиду роста конкурентоспособности, которая основана на:

- концентрации промышленности;
- концентрации человеческого капитала, рост качества трудовых ресурсов;
- широких возможностях сотрудничества с научными и учебными центрами, другим бизнесом;
- развитием сервисе и инфраструктуре.

При этом не стоит забывать о том, что также, как и в любом процессе, в агломерации имеются и отрицательные стороны, которые стоит учитывать при попытках «расширения» города.

Выделяют несколько отрицательных последствий агломераций, в том числе и социальных:

- неравномерное развитие территории страны, усугубление проблем малых городов, поселков, сел;

- нарастание социальной дифференциации, ухудшение отношений между жителями центра и периферии, рост социальной напряженности;
- рост преступности;
- обострение экологических проблем;
- вероятность конфликта интересов властей центра и периферии агломерации;
- проблемы в сфере местного самоуправления, формирования местного сообщества;
- проблемы в сфере налогообложения.

Можно сказать, что агломерации возникают не случайно. Причиной данного процесса является прогресс транспорта, который сделал возможной концентрацию производства и населения в отдельных «точках», тем самым породив крупные города. Со временем расположенные в нём предприятия, институты, учебные заведения всё, что составляет его народнохозяйственную основу, испытывают потребность в развитии. Это вызывает приток нового населения. Число жителей города растёт также и вследствие естественного прироста.

Таким образом, можно сказать, что процесс агломерации, как и другие процессы, не может нести за собой исключительно положительные изменения.

Однако, стоит отметить, что для города, который постоянно изменяется, данный процесс является очень важным, и, чтобы этот процесс влиял положительно не только на город, но и на сами поселения, которые будут участвовать в агломерационном процессе, необходимо учитывать возможные отрицательные стороны, оптимизировать план агломерации и рассматривать его в том направлении, где присоединение будет выгодным для обеих сторон.

1.2 Управление агломерационными процессами в России и странах зарубежья

Ученые называют ряд факторов, порождающие многообразие моделей агломерации и устанавливают наличие особенностей управления:

Сформировавшаяся система расселения.

Следует установить: система расселения - сочетание поселений на конкретной компактной территории, между которыми имеет место быть четкое разделение функций, а также производственные и культурно-социальные взаимосвязи. Наиболее характерные системы расселения - это линейная, агломерационная, равномерная.

- Линейная, в которой расположение населенных пунктов определяется транспортной доступностью и развитием транспортной инфраструктуры.

- Агломерационная, в которой концентрация населенных пунктов вокруг города-ядра вызвана выгодным географическим положением либо добычей полезных ископаемых.

- Равномерное размещение - свойственно для населенных пунктов, обеспечивающих товарами и услугами равномерно размещенное сельское население.

1. Политическая ситуация:

- макроуровень (страна, регионы);
- микроуровень (агломерация, города и районы на территории агломерации).

На модель управления городской агломерацией влияет политическая обстановка, как на уровне городской агломерации, так и на всей стране в целом. Естественно, что агломерация являясь частью государственной власти в сложных экономических и политических ситуациях может служить политическим целям.

2. Актуальная система территориальной организации местного самоуправления.

Выбор модели городской агломерации безусловно зависит от сложившейся системы территориальной организации МСУ. Институт территориальной организации МСУ - комплекс норм, регулирующих различные процессы, происходящие на территории муниципального образования, ее состав, типологизацию муниципальных образований и т.д. В настоящее время основными факторами выбора формы территориальной организации являются географические, политические, правовые, социальные, и прочие причины.

Необходимо отметить, что городская агломерация - территория, где проблемы организации местного самоуправления приобретают более острую форму.

В научной литературе выделяют следующие модели городских агломераций:

1. Одноуровневые модели:

- унитарная - городская агломерация, как единое муниципальное образование;
- договорная - городская агломерация, как общность муниципальных образований.

2. Двухуровневые модели:

- муниципальная;
- государственно-муниципальная.¹²

Примером унитарной модели агломерационного управления служат развивающиеся страны (например Шанхайская агломерация - 13 млн. чел, один уровень управления). Такие агломерации за западе формируются чаще всего в результате объединения муниципальных образований (Луисвилл (Кентукки, США), Торонто, Виннипег (Канада)). Данная модель, как и любая другая, имеет свои плюсы и минусы.

Плюсами данной модели являются:

- иерархия управленческих функций и их четкое распределения между органами управления;
- скоординированная система управленческой деятельности;
- жесткий контроль за исполнением решений;
- хорошая пополняемость бюджета за счет широкой налоговой базы.

Минусами данной модели являются:

- централизованное управление;
- высокие издержки управления ввиду больших масштабов;
- бюрократизация системы;

¹² Волчкова И.В. Теория и практика управления развитием агломераций: монография / И.В. Волчкова, И.Н. Минаев. – Томск: Изд-во Томского государственного архитектурно-строительного университета, 2014. – 234 с.

- развитие теневой составляющей;
- отсутствие либо недостаточный учет динамики агломерации.

Перейдем к следующей модели управления агломерациями. Черты договорной модели управления:

- несколько муниципальных образований которые находятся на одном уровне расположены на территории городской агломерации;
- муниципалитеты активно взаимодействуют между собой и такое взаимодействие неизбежно;
- взаимодействие может охватывать не всю территорию агломерации, кооперация муниципалитетов может осуществляться для решения определенных вопросов.

Муниципальные образования могут взаимодействовать следующим образом:

- заключать договора и соглашения о сотрудничестве на долгосрочной или краткосрочной перспективе;
- создавать ассоциации и хозяйственные общества.

Муниципальные образования могут кооперироваться в целях:

- решения общих проблем;
- реализации конкретных проектов;
- решения комплекса задач;
- координации планирования.

Примером такой модели агломерационного управления может служить городская агломерация Буэнос-Айреса. Данная агломерация включает в себя автономный город Буэнос-Айрес и 24 муниципалитета. Развитие агломерации осуществляется вне единого планирования и имеет рыночное регулирование; в результате можно наблюдать неравномерное обеспечение муниципальных образований внутри агломерации, которые кооперируются для решения вопросов местного значения, которые находятся в их общем ведении.

Договорная модель свойственна для управления городскими агломерациями и в США. Для модели управления городской агломерацией в США свойственны следующие черты:

- муниципальные образования кооперируются в рамках метрополитенских ареалов (metropolitan areas) - аналогов городской агломерации;
- метрополитенский ареал (МА) - статистическая единица, не имеющая административного значения;
- в основе кооперации - принцип добровольности;
- государство стимулирует муниципалитеты к кооперации.

Можно привести следующие формы кооперации муниципальных образований в рамках городской агломерации США:

- координирующая - формируется коллегиальный орган, ответственный за планирование в рамках городской агломерации;
- управленческая и планировочная самостоятельность муниципалитетов сохраняется;
- административная - муниципалитеты делегируют часть полномочий специальному району либо неформально кооперируются для решения конкретных управленческих задач;
- фискальная - муниципалитеты сохраняют управленческую самостоятельность, но кооперируются в финансовой сфере;
- структурная - меняются границы муниципалитетов в рамках МА (слияние, поглощение, упразднение).

Практика показывает, что в рамках городских агломераций США административная форма - самая распространённая.

Большим преимуществом всех форм договорной системы управления - минимумом государственного вмешательства.

Далее рассмотрим следующую модель - двухуровневая модель управления городской агломерации. Структура такой агломерации имеет следующий вид:

1. Институты нижнего уровня - совокупность муниципалитетов на территории городской агломерации;
2. Институт верхнего уровня - управленческая единица, покрывающая всю городскую агломерацию:
 - объединение;
 - ассоциация;

- округ;
- (специальный) район и т.п.

Общими принципами функционирования двухуровневой модели являются:

- делегирование полномочий снизу вверх;
- выборность органов управления институтов верхнего уровня ;
- наличие чётко очерченного круга полномочий и бюджета;
- деятельность на постоянной основе (не под конкретные проекты).

Традиционные функции уровней в двухуровневой модели управления агломерацией:

1. В функции института верхнего уровня входит:

- планирование (экономическое и территориальное);
- инвестиционная политика;
- управление пассажирским транспортом;
- социальная поддержка населения;
- утилизация отходов.

2. Функции институтов нижнего уровня включают в себя:

- культуру (частично);
- среднее образование;
- благоустройство и рекреация;
- сбор отходов;
- пожаротушение;
- сбор большей части налогов.

В качестве примера можно привести двухуровневая модель управления городской агломерацией во Франции:

Два уровня местного самоуправления в рамках городской агломерации:

- нижний - муниципалитеты (коммуны);
- верхний - городские объединения.

Муниципалитеты, входящие в городские объединения: обязаны создать межмуниципальный орган управления (президент и советники) и делегировать ему установленные законом полномочия и налоговую базу; не имеют права

выйти из состава городского объединения; имеют право добровольно передать межмуниципальному органу управления дополнительные полномочия.

Полномочия городских объединений:

- развитие городского транспорта - около 1/3 всех расходов бюджетов городских объединений
- развитие водно-канализационного хозяйства - 19%
- развитие путей сообщения - 14%
- организация вывоза и захоронения бытового мусора - 13%
- благоустройство территории - 12%;

В литературе так же приводят в пример и другие примеры двухуровневой модели. Так такая модель присуща Нидерландам. В Нидерландах уже в 1989 году были созданы метрополитенские ареалы, как дополнительные уровни управления.

Так же подобная модель управления городской агломерацией присуща и Германии. В пример можно привести следующие агломерации: Ганновер - «федерация муниципалитетов» (широкий спектр функций, избираемый региональный парламент); Штутгарт - «региональное агентство развития» (ограниченный, проектно-ориентированный набор функций, но право инициативы, в т.ч. в обход регионального парламента).¹³

Также необходимо рассмотреть последнюю модель управления городскими агломерациями, так называемую государственно-муниципальную модель. Рассмотрим признаки названной модели:

1. Данная модель близка к двухуровневой, но верхний уровень - государственный (региональный);
2. Государство не стимулирует и не принуждает муниципалитеты к кооперации, а непосредственно управляет ими;
3. Различные формы организации.

Проанализировав особенности различных моделей управления агломерацией, остановимся на чертах свойственных всем западным моделям управления агломерацией. Это, прежде всего, многообразие структуры

¹³ Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учебное пособие. Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Издательская корпорация «Логос», 2015. – 200 с.

агломерации и, в то же время, единство динамики. Развитие агломераций происходит по следующему сценарию:

- 1) дихотомия «город-деревня» сменяется множеством объектов: коммерческих, высокотехнологичных, деловых, научных, досуговых;
- 2) эти объекты располагаются произвольно, поскольку инвестор воспринимает окраину не как удаленную территорию, помеху для реализации планов, а как потенциал использования свободных земель;
- 3) застывший городской центр теряет привлекательность, поскольку не соответствует духу инноваций;
- 4) потоки работников, главным образом высококвалифицированных, все больше устремляются не из окраин в застывший центр, а напротив, из центра в окраины. Так, 20% жителей Вены имеют рабочие места на периферии, тогда как из близлежащей сельской местности ездят на работу в город всего 12% жителей;
- 5) в результате периферийные поселения обретают не только инвестора и рабочие руки, но и визитную карточку (центр спорта, центр информационных технологий, авиаполис), что важно в символическом плане, для формирования локальной идентичности;
- б) агломерация обретает форму сети, в которой естественно, на принципах самоорганизации поддерживается равновесие разнообразных связей.

Основным инструментом управления агломерациями в развитых странах является организация сотрудничества между административными единицами, на территории которых агломерация расположена. Она осуществляется либо в форме делегирования части полномочий создаваемому межсубъектному органу управления, либо в форме координации принятия соответствующих решений, затрагивающих интересы сторон. При этом государство или стимулирует такое сотрудничество (например, в США), или законодательно принуждает к нему с целью минимизации издержек достижения согласия (например, во Франции).

Если обобщать все выше изложенное по зарубежным моделям городской агломерации, то необходимо сделать следующие выводы:

1. Основной инструмент решения проблемы управления городских агломераций - организация сотрудничества между административными единицами (муниципалитетами);
2. Организация сотрудничества - в форме делегирования части полномочий создаваемому межсубъектному органу управления или координации;
3. Административно-территориальные преобразования не рассматриваются как способ решения проблем управления городской агломерации;
4. Органы управления городской агломерации (там, где они есть) сотрудничают с «сильными» муниципалитетами;
5. Межмуниципальное сотрудничество по одним вопросам сочетается с конкуренцией по другим;
6. Модели сотрудничества, как правило, гибки, подвержены эволюции в соответствии с меняющимися условиями.

В проект новой «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации (до 2020 года)»¹⁴, разработанный Минэкономразвития России, вошло положение о том, что в стране, при условии реализации инновационного сценария, в будущем «важнейшее значение будет иметь «инфраструктурный эффект» формирования городских агломераций, связанный с реализацией проектов строительства новых энерго мощностей, крупных транспортных комплексов, мультимодальных логистических центров и информационных узлов, образовательной и инновационной инфраструктуры».

Его последствия не раз прослеживались на протяжении всего года в итоге по-прежнему каждый трактует «генеральную линию» в меру своей фантазии: от укрепления выступлениях муниципальных и региональных руководителей, которые обратили пристальное внимание на процесс агломерирования вверенных им территорий.

Озвучив актуальную идею развития городских агломераций федеральный центр не дал четких пояснений, что он имеет в виду под этим развитием.

Особое внимание следует уделить вопросу об управленческих моделях агломерации и управления ими в современной России, проанализировать дальнейшие тенденции развития городских агломераций.

¹⁴ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/28c7f9e359e8af09d7244d8033c66928fa27e527/

Прежде всего необходимо провести небольшой обзор состояния городских агломераций сегодня.

Предпосылки к агломерационному процессу в России начали складываться еще в XIX веке, в ходе развития капиталистических отношений. В условиях огромных территорий нашей страны вариант развития агломераций отличный вариант. Урбанизация, наряду с развитием транспортных магистралей, - одно из мощных средств эффективного преодоления специфического для России «барьера пространства». Этот процесс проявляется в развитии различных форм территориальной, урбанистической концентрации, и в частности в ускоренном росте именно крупнейших городов и на их основе сети городских агломераций. Однако ее формирование в 1990-е гг. определенно затормозилось. Началось попятное движение - сокращение числа жителей не только в спутниковых зонах, но и во многих городах-центрах.

В данный момент имеем следующую ситуацию: на европейской территории России сконцентрированы развитые городские агломерации, имеющие высокий класс развитости, в то время как на востоке страны количество агломераций и их развитие значительно уступает.

В настоящее время практически все столицы субъектов федерации центральной России представляют собой агломерации.

Новыми тенденциями развития городских агломераций в постсоветской России можно считать:

- интенсификацию связей между городом-ядром и пригородом;
- расширение зоны влияния городов-ядер;
- стягивание населения в города и агломерации;
- концентрацию капиталов, «умов», наиболее квалифицированной рабочей силы в наиболее крупных городах и их пригородах (агломерациях);
- распространение влияния административно-территориальных преобразований на внутреннюю структуру городской агломерации.¹⁵

Говоря про управления городскими агломерациями в России, необходимо обозначить исходные позиции данной проблемы:

¹⁵ Меркурьев В.В. Этапы создания российских агломераций. В сборнике: Наука и образование Сборник статей X Международной научной конференции: в 2 частях. Кемеровский государственный университет, Беловский институт (филиал); Ответственный редактор Адакин Е.Е. – 2015. – С. 256–259.

1) В СССР города были лишены собственных основ и механизмов управления. Оно было заменено жестким централизованным отраслевым планированием.

2) В арсенале советской науки не было исходных принципов и рекомендаций относительно управления объектами сложной социальной природы - городами, регионами, государством. Две отрасли гуманитарных наук - государственное и правоведение - обошли вниманием феномен XX столетия - крупный город. Наука о городе как таковом (градостроительство имеет к ней лишь частичное отношение) не сформирована до сих пор. За 70 лет не было принято ни одного закона, направленного на регулирование сложнейших правоотношений в процессе развития городов и градосистем (урбосистем).¹⁶

Общих черт у российских и зарубежных агломераций, конечно же, больше, чем различий. И иностранный опыт нам необходим в полной мере. Однако управление российскими городскими агломерациями имеет свои особенности. В частности российские муниципальные власти - неважные переговорщики. На Западе у муниципалитетов есть четкий ориентир, формирующий их переговорную позицию - увеличение на подконтрольной им территории стоимости ресурсов, являющихся основой их бюджетов. Для российских муниципальных властей свойственна большая степень зависимости от перечислений из регионального бюджета, все это не так важно, а значит, и их переговорная позиция будет менее внятной.

В современной ситуации более адекватной моделью управления агломерацией является построение системы договоренностей, согласований и совместных проектов между различными поселениями, муниципальными образованиями и районами при главной координирующей роли региональной власти и власти городского центра. На данный момент такой моделью является межмуниципальное сотрудничество.

Межмуниципальное сотрудничество является организационно-правовым механизмом, позволяющим согласовать интересы, объединить усилия (в т.ч. финансовые средства, материальные и иные ресурсы) и скоординировать

¹⁶ Проблемы изучения городских агломераций: сб. ст. / ред.-сост. Н. И. Наймарк, П. М. Полян. – М.: Институт географии АН СССР, 1999. – 210 с.

действий муниципальных образований для решения вопросов местного значения, выражения и защиты общих интересов, более четкого и слаженного взаимодействия с региональными и федеральными органами власти. Субъектами отношений межмуниципального сотрудничества могут выступать муниципальные образования всех типов. Межмуниципальное сотрудничество не ограничивается территорией субъекта РФ или его частью: межмуниципальные связи могут иметь межтерриториальный, межрегиональный, а также международный характер.

Преимущества использования механизмов межмуниципального сотрудничества определяются следующими обстоятельствами:

- 1) Интеграция материально-финансовых ресурсов нескольких муниципальных образований.
- 2) Повышение эффективности местного самоуправления, адекватное и своевременное решение наиболее острых проблем территории.
- 3) Экономия финансовых средств, снижение издержек .
- 4) Всесторонний учет приоритетных потребностей местного сообщества, решение социально-экономических территории, как в целом, так и всех входящих в неё муниципальных образований.
- 5) Обеспечение более широкого доступа хозяйствующих субъектов муниципального образования к финансовым, материальным, трудовым ресурсам.

Для организации эффективного сотрудничества необходимо придерживаться следующих принципов:

- 1) учет интересов всех сторон, т.е. необходимо обеспечить баланс интересов всех участников сотрудничества;
- 2) разумное сочетание конкуренции и кооперации;
- 3) долгосрочный характер отношений (стратегические цели развития);

4) учет возможных рисков (например, доминирование более крупного муниципального образования и др.).¹⁷

В современной России право на объединение местных властей было установлено Федеральным Законом РФ от 6 июля 1991 г. № 1551-1 «О местном самоуправлении в РФ». В соответствии с ним было предусмотрено, что «города, поселки, сельсоветы, сельские населенные пункты в целях более эффективного осуществления своих прав и интересов могут объединяться в ассоциации» (статья 2, часть 4)¹⁸.

К концу 1990-х гг. межмуниципальные объединения были созданы в виде региональных, межрегиональных и специализированных ассоциаций (союзы муниципальных образований особой специфики – ЗАТО, портовых городов, научных центров и проч.), в том числе, общероссийских (Союз российских городов, Союз малых городов России, Российский союз местных властей и др.)

Новым шагом в развитии правовых основ межмуниципального сотрудничества стал Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон).

В соответствии с данным законом, в зависимости от целей и организационно-правового содержания, межмуниципальное сотрудничество может осуществляться в следующих формах:

- образование советов и объединений муниципальных образований;
- создание межмуниципальных организаций;
- заключение договоров и соглашений о сотрудничестве, совместной деятельности.

В целях организации взаимодействия муниципальных образований, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований создаются советы муниципальных образований субъектов РФ (статья 8 Закона) в форме ассоциаций. Их организация и деятельность осуществляются в соответствии с

¹⁷ Косинский П.Д., Меркурьев В.В. Муниципальное управление и местное самоуправление: Учебное пособие; КузГТУ. – Кемерово, 2016. – 265 с.

¹⁸ Федеральный Закон РФ от 6 июля 1991 г. № 1551-1 «О местном самоуправлении в РФ»

требованиями Федерального закона от 12 января 1996 года N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях".

Наряду с Советом муниципальных образований в субъекте РФ могут быть образованы на добровольной основе иные объединения муниципальных образований с учетом особенностей территориальной и организационной основы муниципальных образований.

Федеральное законодательство в целом обеспечивает нормативно-правовую базу создания, регистрации и деятельности Советов муниципальных образований в субъекте Российской Федерации.

Советы муниципальных образований субъектов РФ (не менее двух третей субъектов РФ) могут образовать единое общероссийское объединение муниципальных образований. Цель: организация взаимодействия муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов РФ, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований РФ, в том числе в целях представления указанных интересов в федеральных органах государственной власти и организации сотрудничества муниципальных образований РФ с международными организациями и иностранными юридическими лицами.

Представительные органы МО в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения могут быть учреждены коммерческие организации - межмуниципальные хозяйственные общества (в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью), а также другие межмуниципальные организации и объединения (статьи 8 и 68 Закона). Так, органы местного самоуправления могут выступать соучредителями межмуниципального печатного средства массовой информации (статья 68 Закона).

Получая возможность объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов нескольких муниципальных образований в рамках соответствующих хозяйственных обществ и опираясь на их деятельность, органы местного самоуправления смогут, во-первых, расширить возможности по удовлетворению тех или иных потребностей населения в услугах и товарах, а, во-вторых, в результате производственной деятельности этих обществ получить

дополнительные средства на нужды муниципальных образований в виде распределенной прибыли.

Кроме того, статьей 7 Федерального закона от 26.12.1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» предусмотрено, что общества, учредителями которых выступают в случаях, установленных федеральными законами, РФ, субъект РФ или муниципальное образование, могут быть только открытыми.¹⁹

Представительные органы муниципальных образований могут принимать решения о создании некоммерческих организаций (в форме автономных некоммерческих организаций и фондов) (статья 69 Закона).

Кроме этого, органы местного самоуправления имеют право заключать договоры и соглашения для объединения ресурсов в целях решения вопросов местного значения (статья 8 Закона). Однако, в законе отсутствуют четко прописанные, например, основные формы договоров (соглашений) о сотрудничестве, их существенные условия, порядок работы совместных дирекций и иных органов межмуниципальной кооперации, что не способствует развитию данного института.

Одним из практических примеров создания системы управления агломерацией служит Красноярск. Соглашение о совместной работе по формированию агломерации было подписано всеми муниципальными образованиями, окружающими краевой центр. Для управления процессом в крае было создано госпредприятие «Корпорация «Красноярск–2020».

В процессе управления социально-экономическим развитием агломерационных образований очень важное значение имеет принятие общих программ развития, которые позволят проводить единую экономическую политику, согласованную между всеми субъектами. Стихийное развитие агломераций может обострить ситуацию, ухудшить состояние окружающей среды, привести к рассогласованному поведению элементов, вызвать такие негативные последствия, которые способны перечеркнуть ожидаемый положительный эффект. Это объясняется тем, что лица и структуры, участвующие в создании или изменении тех или иных элементов агломерации (предприятий, дорог, складов, животноводческих комплексов и т.д.) не имеют

¹⁹ Федеральный закон от 26.12.1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»

должного представления ни о действиях других участников, ни о последствиях собственной деятельности. Они не задумываются о том, как в результате вносимых ими изменений в хозяйство, природу, расселение изменится территория и ее организация в целом.

Формально в России на данный момент можно выявить следующие критерии развития агломераций: численность населения (города-миллионники) и геополитические приоритеты (агломерации на Дальнем Востоке). Однако существует еще один важный критерий- потенциал развития агломераций.

С одной стороны это означает что необходимо сократить количество агломераций, которые нуждаются в поддержке и стимулировать наиболее активно развивающиеся, если речь идет о финансировании развития агломерационной инфраструктуры за счет средств федерального бюджета. Например, Казань в свое время получила хорошие средства на проведение Универсиады, Краснодар получил стимул для развития в виде подготовки Олимпиады в Сочи за счет потока налогов и инвестиций. Также хорошие инвестиции получил Владивосток в период подготовки Саммита АТЭС. Новосибирск и Екатеринбург могут стать следующими в очереди на федеральное финансирование инфраструктуры.

Если дело касается развития агломераций как системной задачи-возникают совсем иные барьеры развития. Главный барьер- централизация полномочий и ресурсов на региональном уровне. С 2012 по 2016 г. доля НДФЛ, поступающего в бюджет городских округов сократилось в 2 раза (с 30% до 15%). В региональный бюджет полностью зачисляется налог на имущество организаций, в то время как объем налога на доход физических лиц, зачисляемого в муниципальный бюджет невелик, в то время как поступления транспортного налога с физических лиц, гораздо более существенные, чем налога на имущество населения, зачисляются снова в региональный бюджет.²⁰

В итоге муниципалитеты крупных городов оказались зависимы от регионального бюджета. По факту эта зависимость очень сильна: 58% от всех доходов городских округов в 2016 г. в среднем по всей территории Российской Федерации, а это очень высокая доля трансфертов, которая помимо этого

²⁰ Н.В. Зубаревич

дополнена хотя бы минимальным участием городских властей в области решений о расходах. Больше половины трансфертов – это субвенции: муниципалитет просто перечисляет деньги получателям. Субсидии, выделяющиеся регионом на выбранные региональными властями цели, составляют еще четверть. При этом муниципалитет обязан их софинансировать. Дотации для самостоятельного распоряжения минимальны. Крупные города зависят от региональных властей, их власти почти не распоряжаются финансовыми вопросами.

Следующий барьер – ограничение политического представительства крупных городов со стороны федеральных и региональных властей. В 78 из 85 региональных столиц отменены прямые выборы мэров населением (по данным на март 2017 г.). Во многих городах за хозяйственную и финансовую политику отвечают сити-менеджеры, институт которых учрежден относительно недавно. Сити-менеджеров назначают региональные власти.

Крупные города – агломерации не имеют возможности отстаивать свои интересы, хотя должны являться катализаторами развития регионов. По факту, существует конфликт интересов города и региона, который решается путем лоббирования интересов региональных властей, а не путем компромисса. Для политического представительства различных интересов в городе необходимы прямые выборы мэров. Также они необходимы для формирования обратной связи в процессе принятия управленческих решений.

Последний рассматриваемый барьер – проблема взаимодействия муниципалитетов регионального центра и соседних, входящих в агломерацию. Взаимодействие упирается в бюджетные ограничения, ставящие под угрозу совместное финансирование расходов на развитие общей инфраструктуры, реализацию жилищных программ и т.д. Федеральные власти готовят решения, облегчающие совместное финансирование расходов, но процесс не завершен. Помимо законодательных проблем, есть иной барьер. Существует конфликт интересов в отношении муниципалитетов в составе агломерации. Можно привести пример в сфере налогообложения: население, работающее в региональном центре, но проживающие в пригороде платят налог в бюджет центра, а получают социальные услуги по месту жительства. Также можно

привести пример конфликта между местными властями и городскими за землю в пригородах.

Преодолеть барьеры в развитии агломераций можно путем возвращения крупнейшим городам изъятых финансовых ресурсов и полномочий. Параллельно с этим следует изменить управленческую культуру, т.к. только в этом случае можно гарантировать успех. Другой путь – объединение муниципалитетов и создание «административной» агломерации. Однако принудительное объединение в «агломерацию», проводимое властями регионов, и «назначение» агломераций на федеральном уровне имеют сомнительную эффективность. Агломерационный эффект всегда работает как мотор развития, но его мощность зависит от качества деталей и сборки, а не от уличного регулировщика.

Ситуация, которая складывается на данный момент в России, говорит о тенденции сокращения численности сельского населения и росте численности городского населения. В такой ситуации есть очень значимые минусы. Главный из минусов заключается в том, что сельское население создает продовольственную безопасность страны, и если предпринимать попытки его сокращения, то это означает, что вполне вероятна ситуация, что Россия будет зависеть от иностранного продовольствия, которое однажды нам могут не продать.

Следующая причина отрицательного влияния агломерационного процесса заключается в том, что города России в очень частых случаях не справляются с большим количеством задач. Данная ситуация носит отрицательный характер как для властей, так и для жителей. Соответственно, при расширении границ городской территории будет возникать еще больше проблем, решить которые станет очень сложно.

Вопрос стоит в том, что близлежащие населенные пункты необходимо поддерживать, при этом поддерживать надо грамотно для того, чтобы люди видели свои перспективы, благодаря созданным благоприятным условиям. Под благоприятными условиями подразумевается строительство новых нормальных дорог, предоставление современных средств связи, обновление материально-технической базы сельского хозяйства. Если подойти к агломерационному процессу в таком ключе, то жители поселений не будут чувствовать себя чужими

во всем этом агломерационном процессе, а наоборот пойдут на сотрудничество, и будут за присоединение к городу.

Так же, хотелось бы отметить, что властям не стоит игнорировать общественное мнение по поводу урбанизации и жизни в поселениях. Все больше и больше жителей жалуются на то, что жить в городах невозможно, людей сковывает теснота, отрицательно влияет плохая экология и транспортной проблемы, заключающиеся в больших потоках автотранспортов, пробках, разобщенность жителей, а также невозможность обеспечить безопасное проживание себе и родным. Ситуация такова, что большое количество людей выезжают на природу, в деревни, то есть имеет место быть масштабное садово-дачное движение в России. Однако агломерационный процесс, грубо говоря, имеет предпосылки усугубления уже существующих проблем городов. Это связано с тем, что предполагаем решения, вряд ли будут реализуемы, а если и будут, то вполне вероятна ситуация, когда что-то может пойти не так, ввиду особенностей менталитета, также возможных изменений в процессе агломерации, которые могут возникнуть по ходу воплощения.

Хотелось бы отметить, что, не смотря на то, что агломерационный процесс имеет свои отрицательные стороны, организовать данное мероприятие правильно и успешно вполне возможно. Для выполнения данной задачи нужно четко осознавать, во-первых, наличие отрицательных моментов в процессе, во-вторых, обратить внимание на значимые моменты при создании проекта агломерации. Это может помочь снизить влияние минусов присоединения, а также поможет избежать возникновения острых масштабных проблем в разных сферах жизни, как у города, так и у населенного пункта, который планируется присоединять.

Для успешного агломерационного процесса необходимо учитывать такой важный момент как градостроительное планирование. При неудачном планировании существует высокая вероятность того, что образуются острые проблемы, в том числе и социальные. Целью градостроительного планирования является обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека, оно должно быть социально обосновано. Однако не каждый житель города доволен ситуацией и состоянием города.

Одной из наиболее главных причин недовольства является неучет человеческого фактора в проектировании. Необходимо строить город для людей, а не для производства. Для успешного проектирования необходимо четко знать, что такое городской социум, какие существуют проблемы и как они воспринимаются жителями городов. Учет человеческого фактора войдет в массовую практику планирования только в том случае, если будут учитываться не только частные, но и общественные интересы территориального социума.

Главная проблема в градостроительном планировании заключается в том, что проекты планов города разрабатываются на основе концепции рационального размещения производственных сил для выполнения задачи создания индустриальных центров. Однако, как было сказано выше, движущей силой успеха или не успеха является общественное настроение, мнение. Это связано с тем, что современные условия создают недифференцированное общество, которое характеризуется проживанием на одной территории, однако включает в себя различные социальные группы. Эти группы имеют разные, чаще всего противоположные интересы. Исходя из этого, стоит осознавать, что существует проблема, которая образуется из-за того, что обедняется и упрощается представление о возможности индивидуального образа жизни горожанина.

Иными словами, проблема состоит в построении новых объективных конструкций, которые смогут позволить учитывать социальные факторы во всем их разнообразии с призывом градостроительного планирования.

Также не стоит отрицать проблему наличия конфликтов в градостроительном планировании. Такие конфликты заключаются в том, что возможны конфликт интересов и конкуренция представителей из разных социальных пространств за одну территорию, пространство города. Стоит понимать, что из-за явной дифференциации социума и отсутствия единства невозможно определить конкретный общественный интерес. Такие конфликты возможно решать только посредством метода поиска компромисса, переговоров. Такие методы отвечают принципам Градостроительного кодекса, где суть заключается в том, что необходимо учитывать интересы на основе сбалансированной совокупности различных социальных факторов.

В том числе немалое количество проблем агломерирования связано с отсутствием специального правового регулирования этой области и процесс агломераций чаще всего происходит стихийно. С точки зрения законодательства данный процесс не запрещен, но ему и не оказывается содействие. В ряде вопросов приходится искать обходные пути и лазейки в законодательстве, либо действовать путем заключения коллективного соглашения. Помимо этого, любые финансовые трансферты, которые выходят за пределы города рассматриваются как нецелевые и порождают соответствующие правовые последствия. Как и ранее не созданы институциональные условия: отсутствует эффективная, профессиональная инфраструктура поддержки формирования агломераций, как в национальном, так и в региональном контекстах. Необходимо разработать систему документов социально-экономического и бюджетного планирования, которые будут направлены на формирование агломераций. В конце концов в законодательстве отсутствует понятие городской агломерации как таковой, в то время как агломерационная практика в России значительно опережает теорию.

Ну и конечно, стоит отметить, что многие агломерации в России развиваются стихийно, соответственно они не контролируются в полной масштабности. Такой неконтролируемый процесс разрастания городов вызывает очевидные последствия:

- увеличение транспортного потока;
- сокращение площади сельскохозяйственных земель;
- ухудшение экологической обстановки из-за увеличения интенсивности транспортных потоков;
- увеличение затрат на строительство новых дорог и инфраструктуры, а также затрат на содержание уже существующей;
- усиление неравномерного распределения налогов на территории агломерации.²¹

Правовой аспект агломерации представляет множество неорганизованных подходов и мнений. Начнем с городов федерального значения, которые упоминаются в Конституции РФ. В научной литературе неоднократно анализируется их агломерационный статус, ввиду их значимости, политической и

²¹ Городская агломерация: состояние, проблемы, пути развития; монография / Шабашев В.А., Зобова Л.В., Демчук Н.В. и др. отв. редак- тор Шабашев В.А. – Кемерово: АИ «Кузбассвуиздат», 2016. – 179 с.

исторической. Их сложносоставной статус объясняется их агломерационным характером, объединением различных населенных пунктов: города-ядра, поселков, городов, связанных административно²².

Внутренние территориальные единицы города-ядра и населенные пункты в составе города создают основу для внутригородских муниципальных образований, которые имеют самостоятельный правовой статус²³.

На региональном уровне вопрос правового положения, процесса формирования и развития агломераций остается малоизученным, поскольку фактически местные власти стараются акцентировать внимание на том или ином городе, чаще всего на крупном административном центре. Идея планирования агломерационных процессов не раз поддерживалась Правительством РФ, в частности Министерством регионального развития и Министерством экономического развития рассматривало поддержку агломераций в рамках программ создания опорных городов и их спутников.

Предполагается, что крупные агломерации должны стать частью долгосрочной стратегии развития Российской Федерации, поскольку рост агломераций не всегда совпадал с административно-территориальным делением конкретной территорией и условиями социально-экономического развития страны в целом. Другими словами агломерационные процессы должны сопоставляться с административно-территориальным устройством и территориальной организацией местного самоуправления, а также экономическими реалиями.

Процесс агломерации в городах, не являющихся городами федерального значения, происходит в соответствии с их правовым статусом субъектов местного самоуправления: городских округов, городских поселений, муниципальных образований. В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закреплены основные признаки данных муниципальных образований- публично-

²² Лаппо, Г. М. Городские агломерации СССР — России: особенности динамики в XX в. / Г. М. Лаппо // Рос. эксперт. обозрение.— 2007. № 4–5 (22).— С. 6–9.

²³ Ильиных, А. В. О некоторых аспектах соотношения административно-территориального и муниципально-территориального деления / А. В. Ильиных // Конституции новой России 20 лет: истоки, теория и современная практика : материалы Всерос. науч.-практ. конф., г. Челябинск, 25 окт. 2013 г.— Челябинск, 2013.— 189 с.

правовых субъектов с различным муниципально-правовым статусом, который, прежде всего, определяется перечнем вопросов местного значения.

В муниципальном праве давно ведется дискуссия о соотношении муниципально-территориального и административно-территориального деления, в основе которой – утверждение, что территориальной основой городских поселений и городских округов являются населенные пункты и их земли. Общее понятие населенного пункта и городов, поселков, их видов и отличий в федеральном законодательстве отсутствуют. Отраслевые кодексы (Градостроительный и Земельный) не дают четкого ответа на этот вопрос. Градостроительный кодекс оперирует преимущественно муниципально-правовой терминологией, Земельный же кодекс использует понятия земель городских и сельских населенных пунктов, земель пригородных зон, по сути, не сопоставляя их с территорией муниципальных образований.

Данное обстоятельство ведет к появлению теоретических и практических проблем, поскольку частно-правовой и публично-правовой подходы дают различные пути решения этого вопроса. Понятие «город» подменяется общим понятием «населенный пункт», а в дальнейшем понятие «населенный пункт» подменяется понятием «поселение», различие в земельном законодательстве между данными понятиями не проводится²⁴.

В Земельном кодексе понятие «поселение» трактуется в муниципально-правовом значении, можно говорить, что земельное законодательство не рассматривает выделение пригородных зон города, который согласно его муниципально-правовому статусу является городским поселением, на территориях, входящих в состав соседних муниципальных образований, в том числе сельских поселений. На данном подходе основана гл.2 Закона № 131-ФЗ, в котором прописано, что при построении всех территориальных единиц территория муниципального образования и ее границы являются определяющими.

Ввиду данного фактора невозможно успеть учитывать текущий рост городов, что порождает юридические проблемы и в какой-то степени препятствует развитию городской агломерации. Чтобы включить ближайшие

²⁴ Гриценко, Е. В. Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ) / Е. В. Гриценко // Конституц. и муницип. право.– 2015.– № 10.– С. 28–36.

территории в состав какого-либо города необходимо провести территориальные преобразования, а именно исключить территорию из одного и включить в состав другого муниципалитета. Согласно законодательству в этом случае существует два пути: изменение границ муниципального образования (ст. 12 Закона № 131-ФЗ) либо преобразование муниципального образования (ст. 13). На практике могут возникнуть трудности, например при проведении голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, даже когда мнение населения выражается муниципальным представительным органом.

Также для преобразований в качестве обоснования целесообразности необходима соответствующая градостроительная документация: схемы градостроительного зонирования, документы территориального планирования, где должны быть прописаны планируемые направления развития территории, но такой пакет документов не предполагает создания планов пригородных зон.

Получается следующая ситуация: без градостроительной документации не провести муниципально-территориальное изменение территории, а без данных изменений не определить и не изменить территорию пригородной зоны. Выход есть. И это другой аспект муниципально-правовых отношений, а именно межмуниципальное сотрудничество. Межмуниципальное сотрудничество предполагает заключение договоров между муниципалитетами с целью совместного дальнейшего развития и решения совместных вопросов местного значения. Однако данная система не всегда эффективна.

Необходимо законодательное закрепление статуса агломераций и поиск более оптимальных моделей их создания; представляется предоставление агломерациям самостоятельного статуса муниципальных образований особого уровня, при этом необходимо предусмотреть предоставление дополнительных вопросов местного значения, а также дополнительные полномочия и финансы.

Для агломераций необходимо предусмотреть наличие самостоятельных муниципальных образований внутреннего уровня, по аналогии с внутригородскими районами в составе городских округов с внутригородским делением, чтобы избежать проблемы недоступности власти и сохранить местное самоуправление на уровне вошедших в состав агломерации поселений. Необходимо продумать процедуру выделения этих внутригородских

муниципальных образований, их полномочия, финансовое обеспечение. Данный механизм во многом может опираться на уже существующий механизм функционирования городского округа с внутригородским делением и его внутригородских районов, однако предполагать более широкий круг полномочий для поселений.

Правовая основа таких муниципалитетов должна быть закреплена в Законе № 131-ФЗ, помимо этого процесс создания и функционирования должен устанавливаться индивидуально субъектами Федерации с учетом мнения соответствующих представительных органов и исходя из территориальных особенностей. Данная система снизит возможные конфликты между субъектами РФ, обеспечит более широкое их участие в территориальной организации местного самоуправления.

2. Тюмень как предполагаемая городская агломерация

2.1 Общая характеристика объекта исследования

Город Тюмень, по праву считающийся первым русским городом Сибири, был основан за Уралом в 1586 году в месте пересечения древних торговых путей, соединяющих Европу с Азией.

История основания города охватывает длительный период времени. Примерно 5 тысяч лет назад территорию по Тоболу и Туре населяли племена угров - далёких предков современных ханты и манси. В I столетии новой эры на эту территорию пришли тюркоязычные племена, потеснившие племена угров к северу, и в XIV веке здесь было образовано ханство Золотой Орды. Центром созданного ханства было татарское поселение Чимги-Тура (по некоторым источникам, Чинги-Тура). Ближе к концу XIV века, после распада ханства Золотой Орды, началась борьба, результатом которой стало возникновение нового большого ханства - Сибирского (по названию местных жителей - сыпыров). Центр ханства из Чимги-Туры был смещен к устью Тобола.

В 1585 году в одной из битв на реке Иртыш погибает Ермак. С целью укрепления русских восточных границ в 1586 году в Сибирь был отправлен новый отряд.

Для нового города отрядом было выбрано место вблизи полуразрушенной Чимги-Туры на высоком берегу Туры. Так образовалась Тюмень - первый русский город в Сибири.

В 1836 году именно в Тюмени был спущен на воду первый в Сибири пароход. В 1885 году начинает функционировать железная дорога Екатеринбург - Тюмень, а в 1912 году - железная дорога Тюмень - Омск.

В конце XIX века в городе были хорошо развиты такие отрасли, как: судостроение, лесная, рыбная, кожевенная промышленность, коврово-ткацкое производство, гужевой транспорт. Население Тюмени в это время достигает 30 тысяч человек и превосходит население губернского Тобольска.

События 1917 года и гражданская война также отразились на истории города. 5 января 1918 года была установлена Советская власть. В 1918 г. Образована Тюменская губерния, но уже в 1923 г её упраздняют. На территории было образовано три округа: Тюменский, Ишимский и Тобольский в составе Уральской области. В 1934 году Тюмень становится центром обширной Обско-Иртышской области, а в 1935 г. - вновь районным центром в составе Омской области.

В 1930 г. в Тюмени открывается первый ВУЗ - агропедагогический институт, появляются первые автобусы, в 1934 году начинает действовать первый кинотеатр «Темп». В 1936 г. была построена первая десятилетняя школа. Перед войной в 1940 году в Тюмени был налажен выпуск буксирных пароходов, барж, станков, мебели, пиломатериалов, меховых изделий, обуви и многой другой продукции.

В период Великой Отечественной войны потребовалось перестроить все предприятия. Суровой зимой 1941 г. В городе было размещено 22 эвакуированных предприятий. К весне 1942 г. все они вошли в строй. Тюмень поставляла фронту бронекатера, миномёты, мотоциклы, электрооборудование для танков, снаряды, мины, полушубки, валенки и продовольствие. 20 тысяч тюменцев были призваны и воевали на фронте.

14 августа 1944 года Тюмень становится центром Тюменской области. После окончания войны предприятия были переоборудованы для выпуска мирной продукции, а также вступают в строй новые. В 1957 г. в городе запущены пробные телевизионные передачи. В 1960 г. произошел запуск первого агрегата ТЭЦ, работавшего на местном торфе.²⁵

Новым этапом в истории Тюмени становится открытие месторождений нефти и газа на территории области. В 70-е годы среди тайги, болот и тундры начинается их активное освоение. В 1966 г. начинается строительство железной дороги Тюмень-Тобольск-Сургут-Нижневартовск. В 1967 г. Было создано Тюменское управление гражданской авиации. Как и многие предприятия в этот

²⁵ <http://www.tyumenobl.ru/tumen-history/>

период, оно начинает работать на нефтегазовый комплекс. Тюменские авиаторы доставляли геодезистов, топографов, геологов, буровиков, строителей разных специальностей и оборудование в самые труднодоступные точки области. Речниками были освоены новые водные пути на многочисленных реках Западной Сибири. Тюмень становится начальным и перевалочным пунктом доставки грузов на север.

В это время в городе строятся новые специализированные предприятия, проектные институты, высшие учебные заведения. В 1973 году был открыт Тюменский Государственный университет.

Современная Тюмень является крупным промышленным центром, городом науки, культуры и спорта. За последние годы город значительно преобразуется. Возведены и благоустроены новые микрорайоны, построены автодороги, мосты, расширены улицы. Вступила в строй новая ТЭЦ, а старая - переведена на работу с природным газом.

В 1996 году был принят устав Тюмени, и одновременно с ним установили новые границы города.

С начала 2000-х город стал активно облагораживаться, а с 2004 года Тюмень начала занимать призовые места в конкурсе «Самый благоустроенный город России».

В 2007 году по итогам ежегодного Всероссийского конкурса «Лучшее муниципальное образование», проводимого Министерством регионального развития Российской Федерации муниципальное образование городской округ город Тюмень завоевало второе место в номинации «Экономика и финансы муниципального образования».

В 2008 году образован Восточный административный округ города Тюмени; в ноябре открыто новое здание ГАУК Тюменской области «Тюменский драматический театр» на площади 400 - летия Тюмени; открыт ГАУ ТО «Западно-сибирский инновационный центр».

В июле 2009 года в рамках внедрения государственной политики в области энергосбережения и повышения энергоэффективности в общероссийском

масштабе были определены 5 приоритетных проектов для реализации. Одним из пилотных муниципальных образований для осуществления проекта «Энергоэффективный квартал» выбран город Тюмень.

В 2010 году по итогам 5 ежегодного конкурса муниципальных образований, проводимого Министерством регионального развития Российской Федерации, муниципальное образование городской округ город Тюмень удостоено дипломом за III место в номинации «Лучшая местная администрация» среди городских округов – административных центров.

В 2016 году Тюмень становится лауреатом премии Финансового Университета при Правительстве РФ в номинации « Лучший город России по качеству жизни населения».

В 2017 году Тюмень второй раз стала Лауреатом премии Финансового Университета при Правительстве РФ в номинации « Лучший город России по качеству жизни населения»

В географическом отношении город расположен на Западно-Сибирской равнине на реке Тура.

Расстояние от Тюмени до Москвы - 2144 км. Площадь муниципального образования городской округ город Тюмень – 698,48 кв.км. Площадь зеленых насаждений - 3,9 тыс. га. Протяженность улиц, проездов, набережных - 1089 км. Схематически город Тюмень представлен в рисунке 2.1.

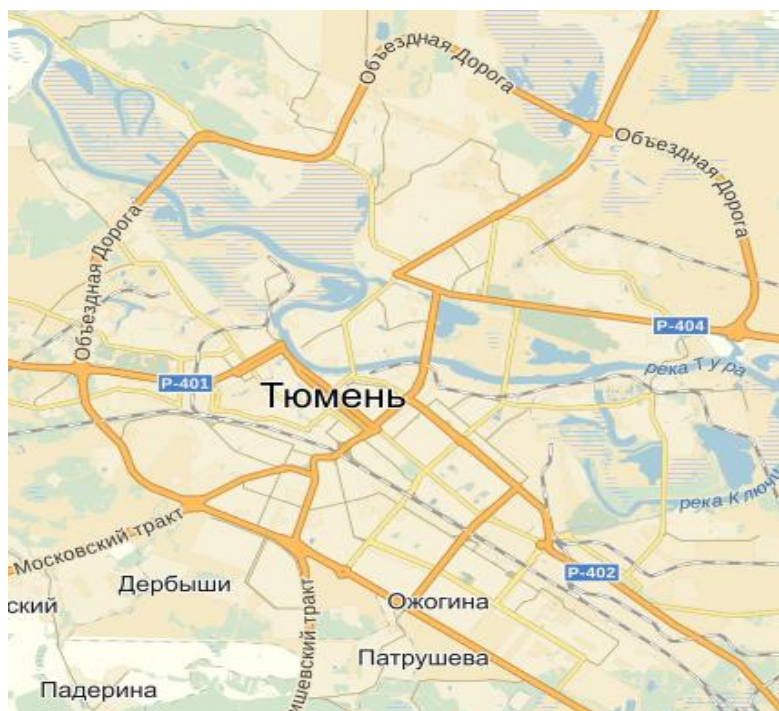


Рисунок 2.1 Картографическое изображение г. Тюмень.

Город административно разделен на 4 территориальных округа: Центральный, Ленинский, Калининский и Восточный. Так же в него входят 19 сельских населенных пунктов.

Город Тюмень - научный и культурный центр области. В городе – 35 организаций, занимающихся научными исследованиями и разработками, 14 ВУЗов (включая филиалы), 9 учреждений среднего специального образования и 3 начального профессионального образования, 96 общеобразовательных учреждений и 128 дошкольных образовательных учреждений. Имеются 3 профессиональных театра, концертный зал филармонии, 13 культурно - досуговых учреждений, 33 библиотеки, 1 музей - «Государственное автономное учреждение культуры Тюменской области «Музейный комплекс имени Ивана Яковлевича Словцова» в состав, которого входят 5 филиалов.

В настоящее время на территории города Тюмени реализуются следующие муниципальные программы:

1. Энергосбережение и повышение энергетической эффективности в муниципальном образовании городской округ город Тюмень на период 2010-2020 годы

2. Развитие дорожно-транспортной сети города Тюмени на 2012-2019 годы
3. Развитие образования в городе Тюмени на 2015-2020 годы
4. Развитие культуры и искусства в городе Тюмени на 2015-2020 годы
5. Реализация молодежной политики в городе Тюмени на 2015-2019 годы
6. Развитие физической культуры и спорта в городе Тюмени на 2015-2020
годы
7. Развитие здравоохранения в городе Тюмени на 2015-2019 годы
8. Реализация жилищной политики в городе Тюмени на 2015-2019 годы
9. Повышение эффективности управления и распоряжения муниципальной
собственностью города Тюмени на 2015-2019 годы
10. Развитие субъектов малого и среднего предпринимательства в
городе Тюмени на 2015-2019 годы
11. Обеспечение безопасности на территории города Тюмени на 2015-
2019 годы
12. Развитие потребительского рынка города Тюмени на 2015-2019
годы
13. Развитие системы коммунальной инфраструктуры города Тюмени
на 2015-2019 годы
14. Развитие жилищного фонда города Тюмени на 2015-2019 годы
15. Развитие благоустройства и охраны окружающей среды в городе
Тюмени на 2015-2019 годы
16. Развитие градостроительной деятельности в городе Тюмени на
2015-2019 годы
17. Поддержка социально ориентированных некоммерческих
организаций в городе Тюмени на 2014-2019 годы
18. Обеспечение межнационального и межконфессионального согласия
на территории города Тюмени на 2014-2019 годы
19. Комплексные меры профилактики наркомании и токсикомании
среди населения города Тюмени на 2015-2019 годы

20. Развитие муниципальной службы в городе Тюмени на 2015-2019 годы

2.2 Оценка градостроительного использования территории города

Современный крупный город – комплексная социальная, градостроительная и хозяйственная система, характеризующаяся градообразующими, градоформирующими и градообслуживающими факторами.

Город Тюмень представлен определенным составом территориальных зон и подзон, выполняющих соответствующее функциональное назначение.

Территориальные зоны – это зоны, для которых в правилах землепользования и застройки определены границы и установлены градостроительные регламенты.

В результате градостроительного зонирования могут определяться жилые, общественно-деловые, производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур, зоны сельскохозяйственного использования, зоны рекреационного назначения, зоны особо охраняемых территорий, зоны специального назначения, зоны размещения военных объектов и иные виды территориальных зон.

В соответствии с ст. 35 Градостроительного кодекса РФ на территории города Тюмени установлены следующие виды и состав территориальных зон:

1. *Жилая зона*, которая включает в себя зоны:

- зона застройки многоэтажными жилыми домами;
- зона застройки индивидуальными жилыми домами;
- зона выборочной реконструкции жилой застройки;
- зона запрещенного нового жилищного строительства.

В жилых зонах допускается размещение отдельно стоящих, встроенных или пристроенных объектов социального и коммунально-бытового назначения, объектов здравоохранения, объектов дошкольного, начального общего и среднего общего образования, культовых зданий, стоянок автомобильного транспорта, гаражей, объектов, связанных с проживанием граждан и не оказывающих негативного воздействия на окружающую среду.

Вместе с этим в жилые зоны могут быть включены садоводческие и дачные хозяйства.

1. *Общественно-деловые зоны* предназначены для размещения объектов здравоохранения, культуры, торговли, общественного питания, социального и коммунально-бытового назначения, предпринимательской деятельности, объектов среднего профессионального и высшего образования, административных, научно-исследовательских учреждений, культовых зданий, стоянок автомобильного транспорта, объектов делового, финансового назначения, иных объектов, связанных с обеспечением жизнедеятельности граждан.

2. *Общественно-деловая зона* представлена:

- 1) зоны делового, общественного и коммерческого назначения;
- 2) зона учреждений здравоохранения;
- 3) зона высших и средних учебных заведений.

3. В состав производственных зон могут включаться:

- 1) зона размещения объектов промышленности, транспорта, связи;
- 2) зона размещения объектов коммунального хозяйства, транспорта, связи;
- 3) границы зон с особыми условиями использования территории.

4. Зоны инженерной и транспортной инфраструктур представлены:

- 1) полоса отвода ж/д;
- 2) ж/д;
- 3) подъездные пути;
- 4) аэродром Рощино;
- 5) зоны воздушного подхода и шумовые зоны аэропортов Рощино и

Плеханово;

- 6) коридоры ЛЭП;
- 7) границы зон инженерной и транспортной инфраструктур.

5. В состав зон сельскохозяйственного использования могут включаться:

- 1) зоны сельскохозяйственных угодий - пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли с многолетними насаждениями;
- 2) зона коллективных садоводств;

- 3) зона производственных объектов сельскохозяйственной специализации;
- 4) зоны заболоченных угодий.

В состав территориальных зон, устанавливаемых в границах населенных пунктов, могут включаться зоны сельскохозяйственного использования (в том числе зоны сельскохозяйственных угодий), а также зоны, занятые объектами сельскохозяйственного назначения и предназначенные для ведения сельского хозяйства, дачного хозяйства, садоводства, развития объектов сельскохозяйственного назначения .

6. В состав зон рекреационного назначения могут включаться:

- 6.1) зона зеленых насаждений общего пользования (сады, скверы, лесопарки);
- 6.2) зона городских лесов;
- 6.3) зона лесопарковой части зеленой зоны (леса Гослесфонда);
- 6.4) зона лесов санитарной охраны курорта «Тараскуль»;
- 6.5) зона учреждений и объектов рекреационного назначения;
- 6.6) зона пляжей;
- 6.7) акваторий водоемов и водотоков;
- 6.8) зона сохраняемого природного ландшафта.

7. В состав территориальных зон могут включаться зоны особо охраняемых территорий:

- 7.1) Границы земель особо охраняемых территорий федерального и регионального значения.

В зоны особо охраняемых территорий могут включаться земельные участки, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное особо ценное значение.

8. В состав зон специального назначения могут входить:

- 8.1) зоны кладбищ;
- 8.2) крематорий;
- 8.3) зона объектов отходов потребления (свалка, мусороперерабатывающий комплекс);

- 8.4) территория для хранения сухого остатка иловых площадок КОС;
- 8.5) зона предприятий спецназначения;
- 8.6) зона лесов спецназначения;
- 8.7) границы территорий, подверженных риску возникновения ЧС природного и антропогенного характера и воздействия их последствий.

Функциональные зоны - зоны, для которых документами территориального планирования определены границы и функциональное назначение.

Функциональные зоны определяют перечень допустимых в каждой из них видов разрешенного использования земельных участков и размещения (строительства) в них конкретных объектов капитального строительства.

Виды разрешённых использований, в свою очередь, подразделяются на следующие:

- 1) основные виды разрешенного использования, которые не могут быть запрещены при условии соблюдения особых градостроительных требований к формированию земельных участков и объектов капитального строительства и технических требований по подготовке проектной документации и строительству;
- 2) условно разрешенные виды использования;
- 3) вспомогательные виды разрешенного использования, допустимые лишь в качестве дополнительных к основным видам.

В территориальной части Правил землепользования и застройки (ПЗЗ) представлен перечень видов разрешённого использования земельных участков и предельные параметры разрешённого строительства по территориальным зонам - это самый существенный раздел ПЗЗ.

Генеральный План – основной документ территориального планирования города Тюмени, утверждён законом № 9 от 27.03.2008 «О Генеральном плане городского округа город Тюмень», разработан в соответствии со ст. 23 Градостроительного Кодекса РФ. Схема Генерального плана тюмени представлена в рисунке 2.2

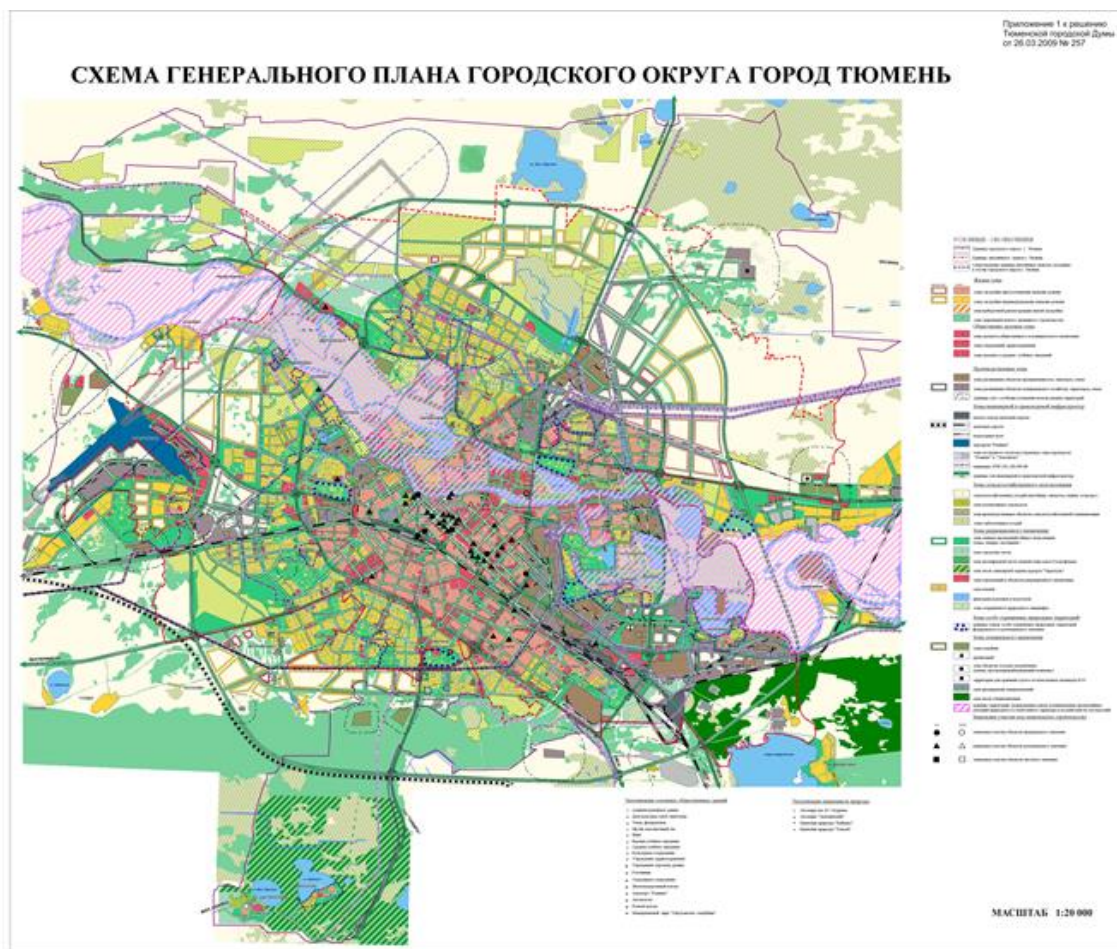


Рисунок 2.2 Генеральный план г. Тюмень

На территории города Тюмени выделены следующие функциональные зоны:

1) *Селитебная зона* – это территории сосредоточения жилых домов, административных зданий, объектов культуры, просвещения и т. п.:

1.1) Жилые зоны:

- Зона многоэтажной жилой застройки с включением объектов общественно-деловой застройки, объектов социальной и инженерной инфраструктуры, связанных с обслуживанием проживающего населения (6,9%).

- Зона малоэтажной многоквартирной жилой застройки с включением объектов общественно-деловой застройки, а также объектов инженерной инфраструктуры, связанных с обслуживанием проживающего населения (7,5%).

- Зона садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан (9%).

1.2) **Общественно-деловая зона:**

- Зона специализированных центров обслуживания (1,2%).
- Общественно-деловая зона историко-культурного центра (0,4%).
- Зона спортивных комплексов и сооружений (0,7%).
- Зона делового, общественного и коммерческого назначения (3,7%).
- Общественно-деловая зона (4,9%).

1.3) Зона ритуального назначения (0,3%).

1.4) Зона складирования и захоронения (0,2%).

1.5) Зона обороны и безопасности, режимных территорий (0,4%).

1.6) Зона акваторий (10%).

2) *Производственная зона* – предназначена для размещения промышленных предприятий и связанных с ними объектов, комплексов научных учреждений с их опытными производствами, коммунально-складских объектов, сооружений внешнего транспорта, путей внегородского и пригородного сообщений:

2.1) Производственная и коммунально-складская зона – вошли земли, занятые промышленными, коммунально-складскими и иными производственными объектами (6,8%)

2.2) Зона инженерной инфраструктуры (0,8%).

2.3) Зона транспортной инфраструктуры (1,8%).

2.4) Зона улично-дорожной сети (12,5%).

3) *Ландшафтно-рекреационная зона* включает городские леса, лесопарки, лесозащитные зоны, водоемы, земли сельскохозяйственного использования и другие угодья, которые совместно с парками, садами, скверами и бульварами, размещаемыми на селитебной территории, формируют систему открытых пространств:

3.1) Зона объектов отдыха и туризма (0,4%).

3.2) Зона озелененных территорий общего пользования (6,5%).

3.3) Зона городских лесов (5%).

3.4) Зона сельскохозяйственного использования (14,3%).

3.5) Зона природного ландшафта, в т.ч. зона защитного озеленения и коммуникационных коридоров, территорий, покрытых лесом и кустарников (6,7%).

Генеральным планом определены пути дальнейшего территориального развития города Тюмени, совершенствования его функционального зонирования и планировочной структуры, повышения эффективности использования территории с целью создания законченного и комфортного для проживания человека поселения.

Оптимальная коммуникационная доступность районов новой застройки в городе Тюмени обеспечивается концентрическим территориальным развитием, предусмотренным с формированием кольцевой транспортно-планировочной структуры.²⁶ С учётом градостроительной ценности территории и планировочных особенностей сложившейся городской среды основными направлениями территориального развития приняты:

а) в северо-западном направлении – преимущественно малоэтажная жилая застройка;

б) в северо-восточном направлении – развитие производственной зоны вдоль Велижанского тракта и сочетание многоквартирной и коттеджной жилой застройки Тобольского тракта;

в) освоение левобережной поймы р. Туры от Бухарской Слободы до Совмещенного моста под общественный центр областного значения с сопутствующей многоквартирной застройкой;

г) в западном направлении – преимущественно малоэтажная жилая застройка;

д) в южном направлении – сочетание общественной, многоквартирной и коттеджной застройки;

е) в восточном направлении – развитие производственных территорий Восточной промзоны, развитие жилой застройки в районе Лесобазы;

²⁶ <http://www.tyumen-city.ru/ekonomika/generalplangoroda/>

ж) выборочная реконструкция малоценного усадебного фонда в Центральной и Зажелезнодорожной частях города.

Учитывая, что на улице Республики – основной оси общественной застройки – существует переуплотнение объектами общегородского значения, предусмотрено развитие новых комплексов центроформирующих объектов. К основным из них относятся:

1) левобережная пойма р. Туры в районе мкр. Заречный – административные и торгово-коммерческие функции (новый административный центр области);

2) левобережная пойма р. Туры в районе оз. Алебашево – образовательный центр (национальный университет) с сопутствующими офисно-деловыми и досуговыми функциями (технопарк);

3) правый берег р. Туры – преимущественно торгово-коммерческие и досуговые функции (формирование речного фасада);

4) район ДОКа – резерв под развитие общегородского центра в продолжении ул. Республики;

5) район к югу от обходной автодороги – развитие торгово-коммерческих функций на основных автотранспортных въездах в город.

Продолжается процесс выноса промышленных предприятий из центра города и береговой зоны реки Туры, в том числе завода пластмасс, овчинно-меховой фабрики, фанерного комбината и ряда других.

Развиваются городские системы природоохранных и рекреационных мероприятий, в числе которых:

5) основная общегородская рекреационная зона, предусмотренная к формированию в районе оз. Круглое;

б) в пределах расчётного срока сохранение пойменных территорий вне центральной части города в качестве озеленённых;

7) предусматривается включение озеленённых и обводнённых территорий в структуру районов новой застройки.

Наибольшее количество памятников истории и культуры размещается на территории исторического центра города, в связи с чем предусматривается:

8) сохранение ценных в историко-культурном отношении элементов застройки, а также перенос отдельных объектов из районов реконструкции в соответствующую градостроительную среду,

9) организация историко-культурного комплекса в ядре исторического центра (в районе улиц Челюскинцев - Советская) с пешеходной улицей Дзержинского;

10) развитие на базе историко-культурного комплекса туристических и сервисных функций.

Развитие транспортной системы города Тюмени на сегодняшний день также является одним из необходимых условий реализации экономического роста субъекта Российской Федерации и улучшения качества жизни населения.

Схема транспортной структуры города Тюмени (на примере Центрального округа) приведена на рисунке 2.3.

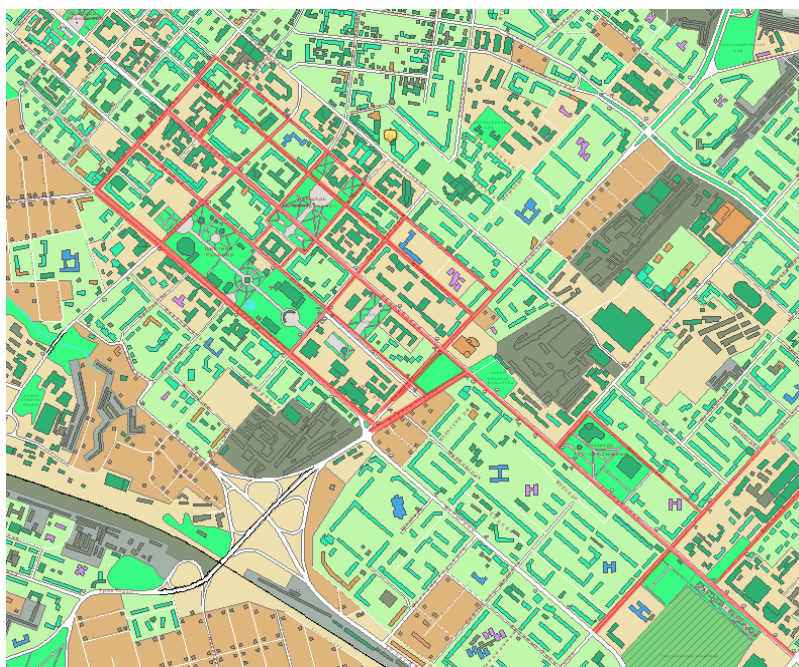


Рисунок 2.3 – Транспортная структура города Тюмени (на примере Центрального округа)

Транспортная система Тюмени на данный момент соответствует потребностям города не в полной мере, а также не во всем совпадает с перспективами развития территории.

Перегруженность дорог на магистральных направлениях до сих пор является одной из главных проблем дорожно-транспортной сети города. Данная проблема является фактором, препятствующим устойчивому развитию городской экономики.

Причины возникновения проблемы:

1) медленное развитие существующей дорожной сети на фоне растущего количества автомобилей, высокая интенсивность автомобильного движения;

2) неравномерность территории города ввиду деления искусственными и естественными преградами;

3) неравномерность центров транспортного притяжения на территории города, сложившееся исторически;

4) прохождение транзитных транспортных потоков в зоне городского центра и перегрузка транзитным транспортом основных искусственных сооружений города - мостов через реку Тура и путепроводов через Транссибирскую железнодорожную магистраль;

5) отсутствие магистралей со скоростным и непрерывным режимами движения;

6) отсутствие дорог с высокими транспортно-эксплуатационными характеристиками;

7) недостаточный уровень организации дорожного движения на регулируемых перекрестках и подходах к ним.

Существенным фактором, обуславливающим перегруженность отдельных участков улично-дорожной сети города Тюмени, является исторически и географически сложившееся градостроительное развитие территории города, характеризующееся следующими особенностями:

а) улично-дорожная сеть центральной части города Тюмени представляет собой прямоугольную систему и делит территорию города на кварталы,

вытянутые в направлении основных планировочных осей, которыми являются проходящая с северо-запада на юго-восток река Тура и идущая параллельно реке Транссибирская железнодорожная магистраль;

б) система улиц в периферийных районах формируется вокруг отдельных транспортных магистралей, которые, в основном, являются продолжением внешних автодорог;

в) территория города Тюмени разделена искусственными и естественными преградами, главными из которых являются река Тура и Транссибирская железнодорожная магистраль.

Транспортное обеспечение города Тюмени представлено:

1) Автомобильные дороги федерального значения, проходящие через Тюмень:

- Р351 – магистраль Екатеринбург-Тюмень – примыкает с запада, на подходе к городу называется Московским трактом.

- Р401 – автодорога Тюмень-Аэропорт (Рошино).

- Р402 – магистраль Тюмень-Ялуторовск-Ишим-Омск – примыкает с юго-востока, на подходе к городу называется Ялуторовским трактом.

- Р404 – магистраль Тюмень-Ханты-Мансийск, через Тобольск, Сургут, Нефтеюганск – примыкает с востока, на подходе к городу называется Тобольским трактом;

- М51 автодорога Тюмень-Курган (магистраль М51 «Байкал») – примыкает с юга, на подходе к городу называется Червишевским трактом.

2) Автомобильные дороги регионального значения, проходящие через Тюмень:

- Окружная автодорога «Обход г. Тюмени» - соединяет дороги Р351, Р401, Р402, Р404, М51 и обеспечивает проезд транзитного автотранспорта, минуя Тюмень.

- Автодорога Тюмень-Каменка-гр. Свердловской обл. – примыкает с запада, на подходе к городу называется Ирбитским трактом.

- Автодорога Тюмень-Салаирка-гр. Свердловской обл. – примыкает с северо-запада, на подходе к городу называется Салаирским трактом.

- Автодорога Тюмень-Нижняя Тавда – примыкает с севера, на подходе к городу называется Велижанским трактом.

- Автодорога Тюмень-Криводаново (Старотобольский тракт), 3-4 техническая категория.

- Автодорога Тюмень-Боровский-Богандинское, 2-3 техническая категория.

- Автодорога Обход г. Тюмень, 1 техническая категория.

- Автодорога Труфаново-Воронино.

- Автодорога Княжево-Верхний Бор.

- Автодорога подъезд к пос. Березняковскому.

Междугородное и пригородное автобусное сообщение осуществляется от автовокзала Тюмени.

3) Воздушный транспорт

В Тюмени 2 аэропорта: Плеханово и Рошино.

Большую часть авиасообщения города осуществляется через аэропорт «Рошино», который является аэропортом федерального значения, допущен к приему 17 основных типов воздушных судов и всех типов вертолётов.

4) Железнодорожный транспорт

Город является важным железнодорожным узлом Транссибирской магистрали, от него идут ответвления на Нижневартовск, Тобольск, Сургут, Омск, Новый Уренгой, Екатеринбург.

Впервые железная дорога пришла в город в 1885 году. Современное здание железнодорожного вокзала было построено в 1974 году. В 2003-2010 годах здание вокзала подверглось капитальной реконструкции и ремонту.

5) Внутригородской общественный транспорт

Для транспортного обслуживания населения на территории города Тюмени действует автобусная маршрутная сеть, включающая в себя 134 маршрута общей протяжённостью 2131,80 км, в том числе 87 городских и 47 пригородных.

2.3 Предложения по совершенствованию и перспективы развития г. Тюмени как предполагаемой городской агломерации

В настоящее время тенденция такова, что в России отток населения идет не столько из сельской местности, сколько из небольших городов в более крупные. Города федерального значения становятся центром притяжения для населения со всей страны, областные и региональные центры- преимущественно для своей области и региона.

Согласно стратегии развития до 2035г. предлагается стимулирование развития 15 городских агломераций. Агломерации в этом случае являются важным фактором развития страны, которых, в настоящее время, не так уж и много: природные ресурсы уже активно используются, человеческий капитал снижается количественно ввиду возрастной структуры населения, спад инвестиций за 2013-2016 гг. составляет 12%. Следует ожидать что агломерационный процесс в этом случае будет жестко контролироваться государством.²⁷

В данном случае г. Тюмень имеет перспективы дальнейшего развития как агломерация ввиду благоприятных показателей миграционного и естественного прироста.

Согласно исследованиям Н.В. Зубаревич Тюмень имеет большой душевой оборот розничной торговли, опережая города - миллионники, такие как Екатеринбург, Казань, Самара, Уфа. Душевые инвестиции и душевой объем ввода жилья (в среднем за 2013-2015 гг.) в Тюмени одни из самых высоких по стране, наравне с Краснодаром. Душевой объем ввода жилья (в среднем за 2013-2015 гг.), как и уровень заработной платы с корректировкой на уровень цен также позволяет говорить о Тюмени как о городе с большим агломерационным потенциалом.²⁸

В настоящее время наиболее велик потенциал развития агломераций на юге страны (Краснодар и Ростов-на-Дону) в двух крупных республиках (Уфа и

²⁷ <http://gasu.gov.ru/strategy-2035/>

²⁸ Зубаревич Н.В.,

Казань), в сибирских регионах (Красноярск и Иркутск) и уральских (Екатеринбург и Челябинск). К ним можно добавить Тюмень с учетом автономных округов.

Таким образом, согласно исследованию, среди агломераций с наибольшим потенциалом развития выделяются всего два города с населением менее миллиона жителей- Краснодар и Тюмень.

Рассмотрим город Тюмень как предполагаемую городскую агломерацию. На сегодняшний день Тюменская область является третьей по площади среди субъектов РФ. Вокруг центра и одного из крупнейших городов области складываются предпосылки к агломерированию прилегающих территорий. Агломерация г. Тюмень представлена на рисунке 2.4.

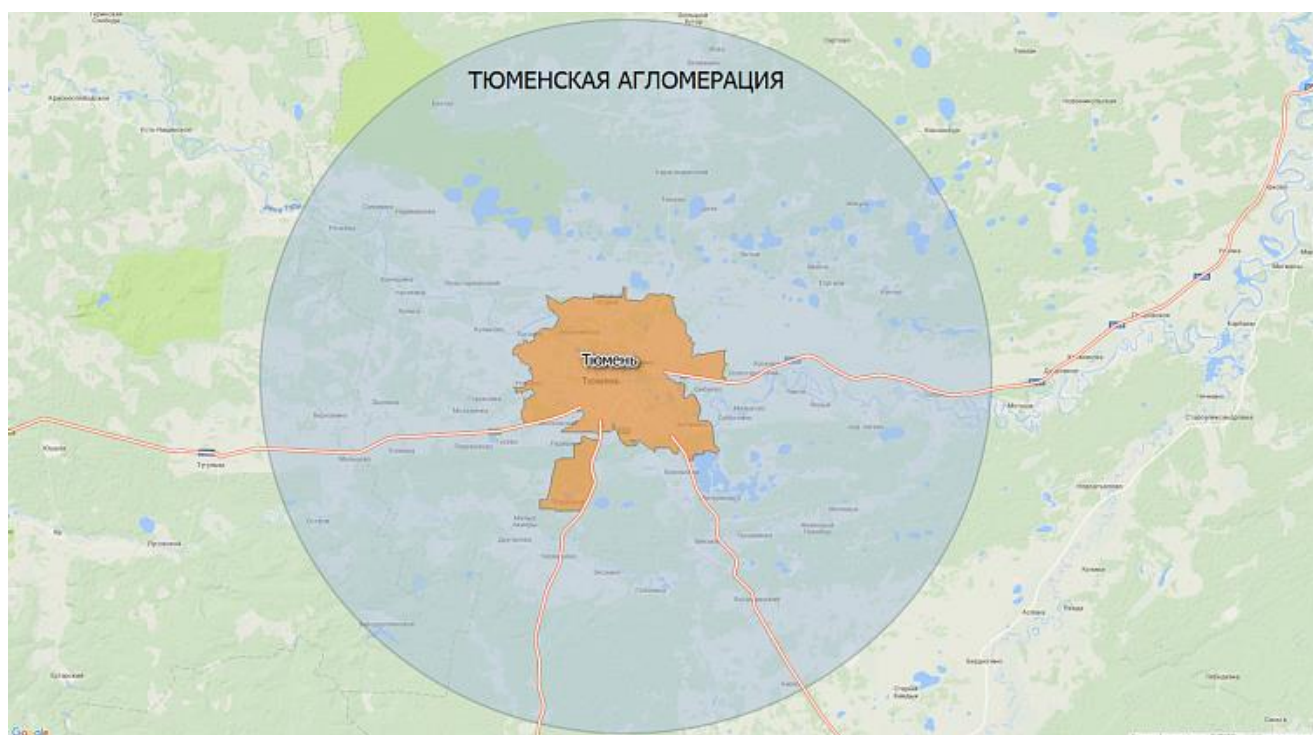


Рисунок 2.4 Тюменская городская агломерация

Население Тюменской агломерации включает в себя примерно 744,5 тыс. человек, что составляет 75,56 % населения Тюменской области, 3,59 % населения Сибирского федерального округа, 0,49 % населения Российской Федерации. Тюменская область включает пять городских округов: Тюмень, Тобольск, Ишим,

Заводоуковский городской округ, Ялуторовский муниципальный район. Зона Тюменской агломерации протягивается с запада на восток от села Утешево до района Яр, полностью захватывает территорию Тюменского района, и частично территории Ярковского района (Ярково поселок городского типа), Свердловской области и Ишимской.

Областная столица является торговым, деловым, культурным, промышленным, транспортным и научным центром. С точки зрения моделей развития г. Тюмень является ярко-выраженной моноцентрической агломерацией: все основное развитие сосредоточено в городе-ядре, от которого кругами расположены зоны развития и населенные пункты-спутники. Тюмень находится на пересечении важнейших транспортных магистралей, поэтому ее положение крайне выгодно. Транспортное расположение города представлено на рисунке 2.5

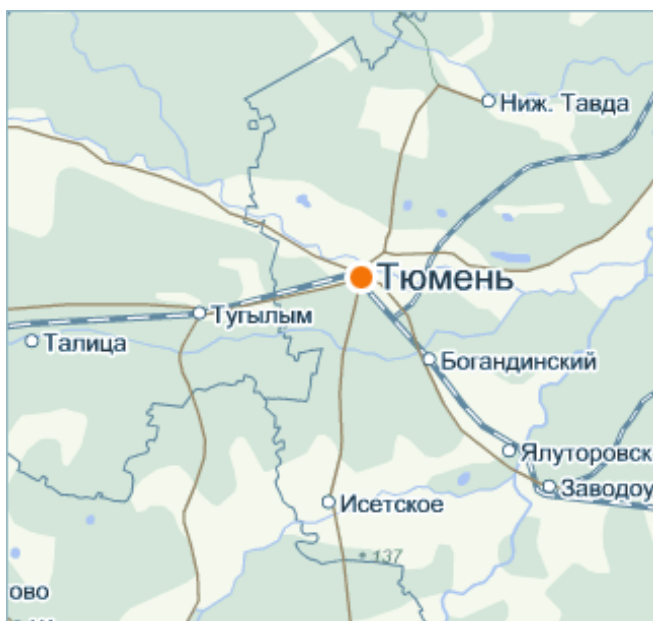


Рисунок 2.5 Транспортное расположение г. Тюмень

Тюмень является столицей крупнейшего нефте и газодобывающего региона страны. Хотя сам город в основном не является добывающим, на его территории расположены офисы и представительства таких крупнейших компаний как «Газпром», «Сургутнефтегаз», «Роснефть». Кроме того, в городе расположен Антипинский нефтеперерабатывающий завод, один из самых современных и мощных в стране.

Таким образом можно выявить структуру агломерационной зоны: предполагаемая агломерация-моноцентрическая, город-ядро — город Тюмень.

Фактически здесь давно уже сложились единые рынки труда, потребительских товаров, услуг, недвижимости, тесно связаны транспортная и инженерная инфраструктура. То, что специалисты называют маятниковой миграцией, понятно любому тюменцу, северчанину или жителю пригородного села: ежедневно тысячи людей едут в Тюмень на работу, а вечером возвращаются домой, горожане отправляются в деревню – отдохнуть от суеты, а некоторые и жить.²⁹

Таким образом, агломерация характеризуется не столько целостностью производственной и расселенческой систем, сколько целостностью рынков: труда, недвижимости, земли, а также уровнем функциональной связанности отдельных ее элементов.

Стоит отметить, что предпосылками по формированию Тюменской агломерации стали:

- постепенное расширение жилой застройки города, поселков и сельских населенных пунктов, ведущее к размыванию границ поселений, их «слиянию»;
- наличие свободных земель вокруг города;
- изменение взглядов населения на качество среды проживания, стремление горожан иметь свое жилье за городом из-за неблагоприятной экологической обстановки;
- большое количество собственных земельных участков горожан в пригородной зоне, появившихся в период массового выделения участков под содово-дачные товарищества;
- образование новых объектов инфраструктуры вдоль транспортных магистралей и в рекреационных зонах;
- рост количества личных транспортных средств у населения;

²⁹ Джек, Л. Н. Анализ региональных факторов, влияющих в условиях глобализации на локальные рынки труда Тюменской области [Текст] / Л. Н. Джек // Молодежь и глобальные проблемы современности : материалы II Республ. науч.практ. конф. студентов и магистрантов (с междунар. участием). Караганды : РИО «Балашак-Баспа», 2016.

- развитая сеть автомобильных дорог;
- организованное регулярное транспортное сообщение.

Стратегии социально-экономического развития Тюмень, Севера и Тюменского района ставят перед собой похожие цели, поэтому решать предстоит примерно одинаковые задачи. Все больше появляется значимых проектов, в которых задействованы все три территории. В рамках концепции «ИНО Тюмень» разрабатываются проекты развития индустриальных парков и площадок особой экономической зоны, новые жилые районы и зоны отдыха отчетливо межмуниципального назначения, для реализации которых требуются утвержденные правила и согласованные усилия всех участников.

Что касается проблем развития и общих трудностей у «большой тройки», которые тормозят развитие, то данные проблемы заключаются в транспортной доступности, неудовлетворительном состоянии инженерных сетей, хаосе в земельных отношениях, вопросах утилизации мусора. Решать эти и другие проблемы необходимо вместе.

Для Тюменской области идея агломерации не то чтобы совсем в новинку. Почти 10 лет назад, когда в стране пошла волна объединения субъектов Федерации, тюменцы опасались (возможно, небезосновательно), что власти решат присоединить регион к более крупному и промышленно развитому городу Екатеринбург и предпримут меры по укрупнению. Тогда все закончилось присоединением к Тюмени части пригородных поселков – столица области приросла примерно на 18 тыс. жителей.

На данный момент, согласно «Стратегии развития города Тюмень до 2020 года», в состав агломерации входят: Тюмень, Шадринск, Тюменский район. Впервые вопрос о необходимости превращения города Тюмень с его окружением (Шадринск и Тюменский район) в единую агломерацию населением 1 млн. человек был поднят в 2002 году. Этот вопрос поднимался также в 2004 и 2007

годах, в последнем был разработан концептуальный проект создания 14 городских агломераций населением свыше 1 млн. человек каждая.³⁰

Тюменский муниципальный район фактически является пригородной зоной Тюмени. Его фактическое назначение – обеспечение продовольственной и промышленной безопасности, рекреационная поддержка города; также район является базой для развития малоэтажного жилищного строительства ввиду благоприятного расположения относительно городского округа г. Тюмень, также он граничит с Тюменским городским округом, который занимает центральное место в Тюменской агломерации.

Численность населения Тюменского района характеризуется положительными тенденциями: население прирастает за счет естественного прироста, так и за счет миграционных процессов.

Фактический рост города происходит и за счет формирования широкой пригородной зоны и субурбанизированных местностей. Условия жизни населения, в приближенных к городу поселениях, все более сближаются с условиями жизни в большом городе — центре тяготения этих зон. Урбанизация — это исторический процесс повышения роли города в развитии общества, который охватывает изменения в размещении производства и, прежде всего, в расселении населения. Современный тип урбанизации - это уже не столько быстрый темп роста доли городского населения, сколько особенно интенсивное развитие процессов субурбанизации и образование на этой основе новых пространственных форм городского расселения - мегаполисов, перемещение населения из города в его пригородную зону.

Необходимость создания Тюменской агломерации была оглашена в июне 2008 года, считалось, что создание миллионной агломерации может предотвратить присоединение Тюменской области к иным областям. Для решения этой задачи, по мнению специалистов, потребовалось бы изменение статуса ЗАТО Шадринск, строительство новых жилых и промышленных районов между микрорайонами Авангард и ТНХК. При этом население г. Тюмень составляет 500

³⁰ www.city-strategy.ru/upload/document/Tyumen_startegy2020.doc

тыс. человек, Шадринска — 120 тыс., Тюменского района — 100 тыс., микрорайона между Авангардом и ТНХК должно составить 100 тыс., всего около 820 тыс. человек.

Важно, что спустя несколько лет логика развития региона заставляет вернуться к идее агломерации, – правда, на иных, разумных и четких, основаниях. Эти основания включают в себя правильную организацию агломерации, которая может быть отличной формой модернизации и повышения конкурентоспособности Тюменской области, и строительство агломерации, которое необходимо производить исключительно на основании добровольного и экономически эффективного соглашения входящих в нее территорий.

Разработчики проделали сложную и объемную работу. В нескольких томах на тысячу страниц с графическими приложениями изучено и проанализировано многое (от проектов развития экономики до отлова бродячих животных), что должно помочь трем муниципальным образованиям при объединении ресурсов и потенциалов в едином пространстве найти новые качественные точки роста. Нужные для того, чтобы выполнить заявленную миссию (которая совпадает с целью, обозначенной в Стратегии развития Тюменской области до 2030 года) – создать лучшие условия для жизни населения в Сибири.

Подготовленный документ быстро пошел в люди, набрал экспертных оценок и был впервые представлен на суд общественности. На совместное заседание экспертных советов были приглашены все замы губернатора, главы образований, ректоры вузов, ученые, журналисты, депутаты. Более того, политически наша область имеет неплохой шанс стать пилотным регионом и получить поддержку Федерации, а в итоге предъявить стране новый тип агломерации и тиражировать наш опыт в своем классе регионов.

Из презентации документов концепции было видно, что помимо внушительного списка заинтересованных лиц, начиная от крупного бизнеса и заканчивая культурой и спортом, для рождения реальной агломерации у Тюменской области есть ряд преимуществ. В регионе несколько лет растет

численность населения: за 2007–2017-й в Тюмени оно увеличилось на 16%, в Тюменском районе – даже больше. У области сложилась заслуженная репутация растущего центра инноваций с активным научно-образовательным пространством.

Сбалансированность развития частей агломерации позволит формировать общий запрос на крупного инвестора, а это, в свою очередь, – прямой путь к крупным инфраструктурным объектам.

Ближайшая территория города-ядра формирует 2 пояса спутниковой зоны агломерации: первый пояс спутников образует пригородная зона Тюмени, включая населенные пункты Мыс (8 км), Антипино (11 км), Боровский (14 км), Ембаево (17 км), Тарманы (19 км), Мальково (25 км), Новотуринский (26 км), Червишево (26 км), Каскара (28 км), Винзили (29 км), Есаулова (32 км), Онохино (34 км), Богандинский (40 км). Второй пояс сформирован более населенными пунктами в радиусе до 120 км от центра города. В указанную зону входят: Ялutorовск (70 км), Исетское (68 км), Нижняя Тавда (80 км.), Ярково (111 км) и Заводоуковск (115 км). Границы агломерации определяются от ядра (центр Тюмень) до внешнего контура в пределах доступности – полтора часа езды.

Даже случайному человеку, который посмотрит на схему агломерации, станет понятно, как в ее пределах разместятся пространственные зоны – производственные, рекреационные, общественно-деловые, жилые. Становится видно, как направлять потоки маятниковой миграции, вводить жилье, регулировать темпы прироста населения.

Основные производственные проекты агломерации представлены глубокой переработкой природных ресурсов, фармацевтикой и ядерной промышленностью. Кроме того, появятся транспортные и инженерные сети общего пользования, инфраструктурные объекты. Это новые выходы к Транссибу, дорожные развязки, объездная трасса вокруг Тюмень, развитие аэропорта, реконструированная ТЭЦ-1, тепломагистрали, очистные сооружения, водозабор в Шадринске, мусороперерабатывающий комплекс. Агломерация должна способствовать развитию объектов культурно-исторического наследия,

например, археологического парка в селе Ожогина, а в Шадринске предполагается музеефикация отдельных участков города 1950–1970-х годов.

Схема агломерации была разработана в составе проекта «Схемы территориального планирования Тюменской области», в указанном документе в состав Тюменской агломерации были включены также ряд смежных с Тюменским районом сельских и городских поселений ЯР, Казаровским и Тарманским районов Тюменской области, что увеличивало площадь агломерации до 12 550 км², а население до 754 тыс. жителей.³¹ Предложенная схема управления агломерацией в виде совета вызвала наибольшее количество вопросов. Интуитивно или благодаря своему опыту эксперты нащупали явную слабость проекта – нерешенную проблему межмуниципальной разобщенности. «Никакой совет управлять не будет. Не может быть три власти на одной территории. Этого быть не может никогда», – категорически заявил один из участников обсуждения.

К слову, члены экспертных советов представленный им документ в целом одобрили. Следующий шаг – обсуждение проекта агломерации в областной Общественной палате и Тюменской палате общественности.

По мнению специалистов, согласованные программы развития рядом лежащих территорий позволяют гораздо быстрее решать многие общие проблемы, получая, в том числе, и гораздо более серьезные средства на их решения, нежели может получить одно отдельно взятое муниципальное образование. Кроме того, специалисты выделяют и такое явление, как саморазвитие агломераций, когда с определенного момента, «как только совокупный объем рынка, совокупная численность населения приближается к одному миллиону, исходя из теории, территория начинает резко идти в плюс». И качество жизни на ней становится другим.

Генеральный план города условно делит городскую территорию на 19 планировочных районов. В 2018 году планируется утверждение проектов указанных планировочных районов. Полное освоение территории в целях жилищного строительства планируется в течении ближайших 10 лет.

³¹ https://admtymen.ru/ogv_ru/finance/town-planning/more.htm?id=11109594@cmsArticle

Также планируется установка дополнительных функциональных зон для размещения жилых объектов, объектов здравоохранения и образования в целях успешной реализации основных направлений, предусмотренных приоритетными национальными проектами. При условии развития городской среды с соблюдением положений Генерального плана к 2040 году качество жизни горожан значительно улучшится: появятся новые социальные объекты (школы, поликлиники, корты, бассейны и др.), еще более привлекательным станет архитектурный облик города.

В ближайшей перспективе основным направлением развития транспортной инфраструктуры города будет развитие сети автомобильных дорог, благодаря чему будет усилена транспортная связь между районами города.

Планируется создание магистральных дорог скоростного движения. Предполагается строительство 1 автобусного парка, 2 тоннелей на автомобильных дорогах, 22 конечных остановочных пункта, 27 пешеходных переходов в разных уровнях, а также строительство мостов на автомобильных дорогах.

Данные изменения направлены на повышение пропускной способности улично-дорожной сети, обеспечение непрерывного движения на пересечениях магистральных улиц и дорог, повышение уровня комфорта и безопасности движения пешеходов.

Также Генеральным планом предусмотрено развитие инфраструктуры всех отраслей социальной сферы. Так, к 2025 году при расчетной численности населения нашего города в 750 человек возможно строительство 120 детских дошкольных учреждений на 23,1 тыс. мест, 41 общеобразовательной школы на 26,1 тыс. учащихся, 13 поликлиник на 4 тыс. посещений в смену, 44 бассейнов, 1 яхт-клуба, 3 лыжных баз кратковременного отдыха, 1 автодрома, 1 велотрека, 15 плоскостных спортивных сооружений. В сфере культуры и искусства предусмотрена возможность строительства 63 клубов, 24 библиотек, 3 музеев, 3 художественных галерей, 1 парка с аттракционами, 1 аквапарка, 1 зоопарка, 3 выставочных залов, 3 театров, 2 концертных залов и др.

Для обеспечения единства стратегических градостроительных решений было принято использовать комплексный подход, в котором отдается предпочтение изменениям в правилах землепользования и застройки города.

Развитие города с максимальной пользой для жителей и качественным использованием территории возможно при отказе от точечной застройке. Для города очень важным трендом является комплексное освоение территорий, за счет такого подхода удастся создать качественную социальную, жилищную и транспортную инфраструктуру, планировать качественное озеленение, обеспечить парковочные места, детские площадки и прочие объекты. Важно, чтобы у людей появилась свобода выбора. И если раньше альтернатива ограничивалась только вариантами планировки квартиры, то теперь у них появится возможность выбирать пространство за пределами своей жилищной площади, определить для себя самый подходящий район по многочисленным параметрам.

Что касается основных решений по развитию Тюмени, то здесь можно выделить несколько главных моментов. Прежде всего в связи с тем, что город задыхается от автомобильных заторов, планируется, что никакого строительства высотных зданий в центре больше не будет. Все новые административные комплексы, учреждения здравоохранения, торговые центры будут строиться на периферии - в частности, в заречной части города. Особое внимание будет уделено сохранению исторического облика Тюмени.

Так, все промышленные предприятия будут вынесены за границы центра, а сохранить прежний вид зданий - памятников архитектуры поможет пример других исторических городов, в которых четко определены границы, где строить можно, а где нельзя, и возможна лишь реставрация.

По мнению проектировщиков, территория Восточного округа, располагающая большими запасами свободных от построек земель, станет основным плацдармом для жилищного строительства. В перспективе каждого человека планируется обеспечить жилым фондом из расчета 36 кв. метров на одного.

Почему же в последнее время многие эксперты считают, что ключевым направлением создания агломерации должно стать южное направление – территория поселка Боровский? Если рассматривать агломерационный процесс в Тюмени через призму положительного явления для жителей Боровского сельского поселения, то можно сказать, что присоединение Боровского к городу Тюмень является необходимостью. Предпосылкой присоединения Боровского к Тюмени является в первую очередь именно необходимость, как историческая, так и социальная, которая поспособствуют развитию, как города, так и поселения.

Также, если рассматривать причины присоединения Боровского к Тюмень при помощи метода исключения, то ситуация прояснится. В 2016 году произошло наводнение, которое показало, что ближайшие перспективы развития левобережья весьма смутны, так как будут нужны большие вложения в защиту от подтоплений и комплекс инженерных сооружений. На Севере массовая застройка была приостановлена по ряду экологических требований, так что эта территория подходит только для промышленных объектов. Также, земля в поселке принадлежит нескольким собственникам и активно распродается, а территории для создания транспортных и инженерных коридоров не предусмотрены. Для того, чтобы правильно выработать стратегию по успешному развитию поселения, необходимо приостановить стихийную застройку Боровского, пока не будет готова концепция развития территории с учетом возможного создания агломерации.

Главные плюсы поселения заключаются в том, что поселок располагается близко к центру города, но при этом обладает замечательной экологией, Тюмень в его сторону не «дышит». Этот участок очень перспективный, при успешных манипуляциях с развитием поселения можно получить большой современный район.

Однако существует вопрос, на который очень важно получить точный ответ. Проблема заключается в том, что неизвестно, какие конкретно цели преследуют власти, пытаясь присоединить Боровский к г. Тюмень. Такая проблема актуальна ввиду того, что возможен вариант искусственного

наращивания масштаба агломерации. Некоторые инициаторы агломерационного процесса могут активно повышать значимость агломерационного процесса, при этом включая в данный процесс чрезмерное количество населенных пунктов, которые не имеют высокую интенсивность взаимодействия. Иными словами, численность населения агломерации будет увеличиваться, однако навряд ли можно будет утверждать, что она является целостной.

Боровское поселение само по себе спокойное место, люди ведут там размеренную жизнь, следовательно, они привыкли к хорошей экологической обстановке и наличию возможности отдыхать у себя на территории благодаря спокойной поселенческой обстановке. Присоединение к Тюмени грозит тем, что в Боровском увеличится плотность застройки, также возможна ситуация с ухудшением экологической обстановки, в связи с этим велика вероятность того, что жители данного населенного пункта могут «перехватить» стресс у жителей крупных городов.

Такие последствия необходимо будет компенсировать за счет формирования новых рекреационных зон, однако сомнительно будет ли это осуществляться на самом деле. Данное решение они объясняют тем, что сейчас многих устраивает спокойная обстановка в поселении, не смотря на некоторые проблемы с развитостью социальной инфраструктуры – нехватки важнейших социальных объектов, многие привыкли жить размеренно и спокойно. При оглашении поселения городом данная ситуация может в корне поменяться.

Присоединение Боровского к Тюмени подразумевает собой плотную застройку данной территории. При неудачной оптимизации жилищной застройки может возникнуть множество проблем. Также, стоит отметить, что при застройке территории значительно повысятся цены на жилье, так как поселение станет частью города. При активной застройке поселения будет увеличиваться грузовой транспортный поток, что само собой подразумевает необходимость строительства, улучшения качества дорог, а также работу над снижением масштабов транзитных перевозок. При одной из главных проблем России – дорог,

также сомнительно, что будет проведена оптимизация дорожной сети и совершенствование системы общественного транспорта.

Также частой ошибкой является тот факт, что агломерационный процесс может пойти совсем не так как планировалось в ходе проекта, это отсутствие объективной необходимости решения задач муниципального сотрудничества. Данная ситуация связана с попыткой привлечь внимание к региону инвесторов. Однако при этом, стоит отметить, что велика вероятность того, что к разработчикам проекта агломерации может не прийти осознание того, что помимо получения нового статуса, могут произойти непредвиденные изменения.

Таким образом, исходя из рассмотренных возможных проблем, следующих после присоединения поселения к городу, можно отметить, что ситуация довольно-таки спорная. Велика вероятность того, что присоединение будет проблемным ввиду неорганизованной работы властей, которые могут не учесть важнейшие аспекты в процессе агломерирования. Как было сказано ранее, проблема может затронуть не только населенный пункт, но также и сам город.

При неправильном выборе населенного пункта для включения в процесс агломерации возможны такие общие риски для города как снижение уровня бюджетной обеспеченности в городе, усложнение решения социальных и бытовых проблем, снижение или даже утрата статуса локальных элит. При этом стоит отметить, что при неправильном планировании возможно возникновение проблем как для города, так и для поселения.

Создание агломерации не будет простым. В силу инерции мышления, страха потери идентичности, неясных перспектив. Но важно было начать обсуждение, в процессе которого партнеры смогут учиться договариваться. А далее предстоит работа, сложная и нестандартная, однако которая может внести вполне viable перспективы.

Считается, что Тюмень далеко не самый удачный пример для того, чтобы продемонстрировать процессы формирования классической агломерации. Во-первых, объединять можно только поселки, окружающие областной центр, во-вторых, даже в этом случае население агломерации едва ли дотянет до миллиона

жителей. С другой стороны, в борьбе за федеральные и инвесторские ресурсы, это ничем не худший объект для приложения управленческих усилий. Однако, несмотря на это мнение, именно поэтому Тюмень просто необходимо продолжать пробивать себе дорогу к финансовому пирогу, продвигая идею «агломерации».

Таким образом, можно сказать, что планы у города Тюмень по поводу присоединения близлежащих территорий грандиозные, перспективы тоже неплохие. Однако, стоит учитывать, что для того, чтобы данный процесс присоединения прошел успешно и не навредил обеим сторонам, не стоит игнорировать возможные отрицательные аспекты присоединения. Проблемы могут возникнуть в случае переоценки со стороны городских властей своих возможностей, а также при недоработке проекта по присоединению территорий близлежащих населенных пунктов, в данном случае поселка Боровского.

Видится, что администрации сельских поселений в дальнейшем могут получить в свое ведение большее число вопросов местного значения, например в сфере здравоохранения, дорожном строительстве, образовании и соответствующие полномочия для оперативного устранения проблем в этих сферах. Предполагается что вопросы местного значения и полномочия для их решения будет устанавливаться устанавливались в соответствии с федеральными и областными законами, а также уставом городской агломерации.

Также существует проблема неравномерного развития муниципалитетов, что подчеркивает в своем ежегодном послании В.В.Якушев: «Безусловно, есть районы, как бы пробудившиеся к новой жизни: назову Ялуторовский, Юргинский, Гольшмановский, Исетский, Тюменский, с некоторыми оговорками – Нижнетавдинский. В них создаются рабочие места, растут собственные доходы, соответственно, снижается дотационность. А есть районы, где еще спят. Хватит. Или вы проснетесь сами, или мы вас разбудим. Бодрящим ледяным душем»³²

³² Послание губернатора Тюменской области В.В. Якушева Тюменской областной думе «О положении дел в области и перспективах ее развития». 2017 год

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На протяжении всей работы рассматривался процесс агломерации, описывался процесс того, как он происходит, а также была обозначена его важность. В настоящее время не существует единого общепринятого определения понятия «агломерация». Обобщив различные трактовки понятия, можно дать следующее определение: городская агломерация – это компактная и относительно развитая совокупность дополняющих друг друга городских и сельских поселений, группирующихся вокруг одного или нескольких городов-ядер и объединенных разнообразными связями; это то пространство потенциальных и реальных взаимодействий, в которое вписывается недельный жизненный цикл большинства жителей современного крупного города и его спутниковой зоны.

Предлагается законодательное закрепление статуса агломераций и планирование их создания и развития; представляется возможным предоставление агломерациям самостоятельного статуса муниципальных образований особого уровня, предоставление дополнительных вопросов местного значения, а также дополнительных полномочий и финансов.

По аналогии с внутригородскими районами в составе городских округов с внутригородским делением для агломераций предлагается наличие самостоятельных муниципальных образований внутреннего уровня. Видится необходимость в процедуре выделения этих внутригородских муниципальных образований, их полномочия, финансовое обеспечение. Данный механизм во многом может опираться на уже существующий механизм функционирования городского округа с внутригородским делением и его внутригородских районов, однако предполагать более широкий круг полномочий для поселений.

Правовая основа таких муниципалитетов должна быть закреплена в Законе № 131-ФЗ, помимо этого процесс создания и функционирования должен устанавливаться индивидуально субъектами Федерации с учетом мнения соответствующих представительных органов и исходя из территориальных особенностей. Данная система снизит возможные конфликты между субъектами

РФ, обеспечит более широкое их участие в территориальной организации местного самоуправления.

Процесс агломерации – сложный и долгий, однако, в связи с постоянным развитием и ростом городов, является необходимым. На примере города Тюмень стало ясно, что этот город является ярким примером необходимого процесса агломерации, который, в принципе происходит стихийно. Вопрос об агломерационном процессе в Тюмени встал давно, какие-то территории были присоединены, какие-то нет, они до сих пор в планах. Областная столица является торговым, деловым, культурным, промышленным, транспортным и научным центром. С точки зрения моделей развития г. Тюмень является ярко-выраженной моноцентрической агломерацией: все основное развитие сосредоточено в городе-ядре, от которого кругами расположены зоны развития и населенные пункты-спутники.

Так что же необходимо городу для полноценного развития и превращения в городскую агломерацию? В первую очередь развитая рыночная инфраструктура, которая является важнейшей составляющей агломерационного процесса. Развитая инфраструктура рынка стимулирует экономическую активность.

Дорожно-транспортная сеть также важна для построения крепкой рыночной инфраструктуры. Данная проблема актуальна не только для Тюмени, но и для всей России. Тюмень имеет немало дорожных проблем. Это транспортная перегруженность основных автомобильных дорог, особенно в центре города, дефицит парковочных мест и развязок, неразвитая дорожная сеть в пригородах и ее ненадлежащее состояние.

Второй важный фактор – социальная инфраструктура города. Главные приоритеты в этой области-

- 1) доступность для населения всех видов социальной инфраструктуры в условиях растущего спроса (обеспеченность детскими дошкольными учреждениями, медицинскими учреждениями и т.д.).

- 2) оптимизация сети социальных учреждений на всей территории города, а не только в центре, повышение качества их услуг, обеспечение новейшим

оборудованием и квалифицированным персоналом, а не только наращивание количества социальных учреждений.

Третий фактор – жилищно-коммунальная инфраструктура. В этой области основными направлениями деятельности могут считаться:

- 1) своевременный капитальный ремонт и реконструкция теплосетей, установка приборов учета;
- 2) реконструкция и модернизация электросетей;
- 3) строительство и реконструкция систем водоснабжения, установка приборов потребления воды;
- 4) модернизация и реконструкция систем газификации;
- 5) модернизация систем ливневой канализации и стоков.

В данной работе агломерационный процесс изучается на конкретном примере Боровского поселения и города Тюмень. Исходя из вышеперечисленных приоритетов, можно утверждать, что на данный момент город не располагает такими возможностями, а лишь находится на стадии разработки. Навряд ли присоединение Боровского решит данные проблемы. Это можно объяснить тем, что в Боровском поселении, к примеру, практически не развита социальная инфраструктура. Это означает, что Тюмень при состоявшемся присоединении поселения лишь увеличит себе задачи, однако никак не решит многие проблемы, которые уже стоят перед ним.

Что касается Боровского поселения, то важным моментом в процессе агломерации является мнение жителей поселений. Потому что присоединение против воли жителей является нарушением Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". можно сказать, что процесс агломерации, как и другие процессы, не может нести за собой исключительно положительные изменения.

Для города, который постоянно изменяется, процесс агломерирования является очень важным, и, чтобы этот процесс влиял положительно не только на город, но и на окружающие его поселения, которые будут участвовать в агломерационном процессе, необходимо учитывать возможные отрицательные стороны,

оптимизировать план агломерации и рассматривать его в том направлении, где присоединение будет выгодным для обеих сторон.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативно-правовые акты:

- 1) Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г.: по сост. на 21.07.2014 г. №11-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации - 2014г. - №31. - Ст. 43.
- 2) Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ: по сост. на 29.07.2017 г. // Собрание законодательства РФ. – 2001. – №1. – Ст.160
- 3) Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ: по сост. на 29.07.2017 г. // Собрание законодательства РФ. 2004. - №10. – ст.320
- 4) Об акционерных обществах: федеральный закон от 26.12.1995 N 208-ФЗ по сост. на 29.07.2017г. "Об акционерных обществах"// Собрание законодательства РФ. – 1995. – №21. – Ст. 192
- 5) О государственном земельном кадастре: федеральный закон от 02.01.2000 г. N 28-ФЗ по сост. на 01.09.2006 г. " О государственном земельном кадастре ""// Собрание законодательства РФ. – 2000. – №1. – Ст.16
- 6) Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года / [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 02.10.2017)
- 7) Приоритетный национальный проект «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», / [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 22.05.2017)
- 8) Закон Тюменской области от 05 ноября 2004 года № 263 «Об установлении границ муниципальных образований Тюменской области и наделении их статусом муниципального района, городского округа и сельского поселения» // [Электронный ресурс] //Электронный фонд

- правовой и нормативно-технической документации [сайт]. - URL:
<http://docs.cntd.ru/document/802036433>
- 9) Стратегия развития Тюменской области до 2030 года // [Электронный ресурс] // Официальный портал Тюменской области [сайт].
 URL:https://admtymen.ru/files/upload/OIV/D_Economy/Документы/Концепция.pdf
- 10) Послание губернатора Тюменской области В.В. Якушева Тюменской областной думе «О положении дел в области и перспективах ее развития». 2017 год // Официальный портал Тюменской области [сайт]. - URL:
https://admtymen.ru/ogv_ru/block/important/poslanie2017.htm
- 11) Генеральный план города Тюмени // [Электронный ресурс] // Официальный портал Администрации города Тюмени [сайт]. - URL:
<http://www.tyumen-city.ru/ekonomika/generalplangoroda>
- 12) Распоряжение администрации города Тюмени №1322-рк от 16.12.2010 "О подготовке проекта планировки территории в границах улиц Широтная – Линейная за микрорайоном МЖК // [Электронный ресурс] // Официальный портал Администрации города Тюмени [сайт]. - URL:
<http://www.tyumen-city.ru/ekonomika/building/docs/rasporyagenya/>
- 13) Схема территориального планирования Тюменской области // [Электронный ресурс] // Официальный портал Тюменской области [сайт]. URL: https://admtymen.ru/ogv_ru/finance/town-planning/more.htm?id=11109594@cmsArticle

Научная литература:

- 1) Акимкин Е.М. Социальное обоснование стратегий городского, регионального и корпоративного развития: проблемы и методы исследований / Е.М.Акимкин, Е. И. Рабинович, В. А.Шилова //

- Материалы IX Дридзеvских чтений / отв.ред. А. В. Тихонов, – М.: ИС РАН, 2016. – С. 386.
- 2) Алаев Э.Б. Социально-экономическая география: Понятийно-терминологический словарь. – М.: Мысль, 1983. – 350 с.
 - 3) Бабичев К. Н. Отечественный и зарубежный опыт управления городскими агломерациями // Актуальные вопросы социально-экономического развития муниципальных образований: сб. научн. ст. по материалам межрегиональной научно-практической конференции 19 ноября 2010 года. Петрозаводск / отв. ред. Р. Р. Пивненко, Т. В. Сачук. – Петрозаводск: Карельский научный центр РАН, 2011. – 382 с. – С. 73-83.
 - 4) Борейша В.Г. Диверсификация экономики как фактор устойчивого развития сельских территорий региона // Проблемы современной экономики. – 2015. – № 4 (56). – С. 215–218.
 - 5) Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учебное пособие. Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Издательская корпорация «Логос», 2015. – 200 с.
 - 6) Вильнер М.Я. Основы территориального планирования в Российской Федерации // Град инфо. – 2015. – № 3. – С. 65-70.
 - 7) В Тюмени рухнули цены на вторичное жилье // Информационный портал информационного агентства «РБК»: [сайт]. - URL: <http://t.rbc.ru/tyumen/02/07/2015/559515789a79477217423cdb> (дата обращения 04.05.2017г.)
 - 8) Волчкова И.В. Теория и практика управления развитием агломераций: монография / И.В. Волчкова, И.Н. Минаев. – Томск: Изд-во Томского государственного архитектурно-строительного университета, 2015. – 234 с.
 - 9) Географический энциклопедический словарь: Понятия и термины / под ред. А. Ф. Трешникова. – М.: Советская энциклопедия, 1988. – С. 116.

- 10) Городков А. В. Основы территориально-пространственного развития городов: учеб. пособие / А. В. Городков, С. И. Федосова. – Брянск: Брян. гос. инженер.-технол. акад., 2016. – 326 с.
- 11) Городская агломерация: состояние, проблемы, пути развития; монография / Шабашев В.А., Зобова Л.В., Демчук Н.В. и др. отв. редактор Шабашев В.А. – Кемерово: АИ «Кузбассвуиздат», 2016. – 179 с.
- 12) Городская агломерация: состояние, проблемы, пути развития; монография / Шабашев В.А., Зобова Л.В., Демчук Н.В. и др. отв. редактор Шабашев В.А. – Кемерово: АИ «Кузбассвуиздат», 2016. – 179 с.
- 13) Гриценко, Е. В. Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ) / Е. В. Гриценко // Конституц. и муницип. право.– 2015.– № 10.– С. 28–36
- 14) Джек, Л. Н. Анализ региональных факторов, влияющих в условиях глобализации на локальные рынки труда Тюменской области [Текст] / Л. Н. Джек// Молодежь и глобальные проблемы современности : материалы II Республ. науч.практ. конф. студентов и магистрантов (с междунар. участием). Караганды : РИО «Балашак-Баспа», 2016.
- 15) Дубко М.Г. Правовая сторона и перспективы Тюменской агломерации / М.Г. Дубко, Н.Ф. Шиляев // Тренды современной теории и практики публичного управления: сборник статей / под ред. Н.Ф. Шиляева. – Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2017. - Вып.4. - С. 125-130.
- 16) Зубаревич Н.В. Назначенные агломерации / Н.В. Зубаревич // Ведомости, 2017. – Вып.7 –С.10-12
- 17) Ильиных, А. В. О некоторых аспектах соотношения административно-территориального и муниципально-территориального деления / А. В. Ильиных // Конституции новой России 20 лет: истоки, теория и современная практика : материалы Всерос. науч.-практ. конф., г. Челябинск, 25 окт. 2013 г.– Челябинск, 2013.– 189 с.

- 18) Королева Е.Н. Перспективы российского градостроительства: переход к новому качеству// Проблемы теории и практики государственного управления. – 2016. – № 1. – С. 15-18
- 19) Косинский П.Д., Меркурьев В.В. Муниципальное управление и местное самоуправление: Учебное пособие; КузГТУ. – Кемерово, 2016. – 265 с.
- 20) Лаппо Г. М. Городские агломерации СССР – России: особенности динамики в XX веке. Удобное пространство для города // Российское экспертное обозрение. – 2007. – № 4-5.– 80 с.
- 21) Лаппо, Г. М. Городские агломерации СССР — России: особенности динамики в XX в. / Г. М. Лаппо // Рос. эксперт. обозрение.– 2007. № 4–5 (22).– С. 6–9.
- 22) Лаппо. Г. М. География городов. — М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 1997. — 478 с.
- 23) Меркурьев В.В. Этапы создания российских агломераций. В сборнике: Наука и образование Сборник статей X Международной научной конференции: в 2 частях. Кемеровский государственный университет, Беловский институт (филиал); Ответственный редактор Адакин Е.Е. – 2015. – С. 256–259.
- 24) Оверчук А.Л. «Государственный земельный кадастр и государственная кадастровая оценка земель» / А.Л. Оверчук // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. – 2016. - № 2. – С.10. 13.
- 25) Перцик Е. Н. География городов (геоурбанистика): учебн. пособие / Е. Н. Перцик.– М.: Высшая школа, 1991. – 317 с. – С. 129.
- 26) Перцик Е. Н. Города мира: география мировой урбанизации: учебн. пособие / Е. Н. Перцик. – М.: Международные отношения, 1999. – 382 с.
- 27) Пилецкий И.В., Пилецкий И.А. Сельские агломерации культурных ландшафтов как фактор повышения конкурентоспособности национальной аграрной экономики // Проблемы безопасности российского общества. – 2014. – № 3. – С. 95–106.

- 28) Подковырова М.А. Комплексная оценка территории города /Землеустроительные, кадастровые, геодезические работы для обеспечения стабильности и эффективности развития экономики России: Материалы междунар. науч.-практ. конф. ученых и специалистов «Землеустроительное и кадастровое обеспечение функционирования земельно-имущественного комплекса» / М.А.Подковырова. – Омск: Изд-во ФГОУ ВПО ОмГАУ, 2015. - 69 с.
- 29) Проблемы изучения городских агломераций: сб. ст. / ред.-сост. Н. И. Наймарк, П. М. Полян. – М.: Институт географии АН СССР, 1999. – 210 с.
- 30) Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.. Современный экономический словарь. — 2е изд., испр. М.: ИНФРА-М. 479 с.. 1999.
- 31) Трусова К.Е. Качество жизни как целевая функция управления устойчивым социально-экономическим развитием моногорода //К.Е Трусова, Л.М. Симонова//Известия Института права, экономики и управления: научный сборник, № 4 2013, Тюмень, С 272- 278
- 32) Тычинских Ю.Д. Инвестиционная привлекательность тюменского региона / Ю.Д.Тычинских, И.А.Ломакин//Проблемы формирования единого пространства социально-экономического развития стран СНГ: сборник трудов Международной научно-практической конференции, 26 апреля 2013 года/С 369-376, Тюмень, 2013
- 33) Харченко К. В. Проблемы управления развитием городских агломераций: взгляд из г. Белгорода // Муниципальный мир. – 2011. – № 1–2. – С. 49-57.
- 34) История Тюмени // [Электронный ресурс] // Тюменская область [сайт]. - URL: <http://www.tyumenobl.ru/tumen-history/>
- 35) Хмелева Г. А. Современные модели городских агломераций // Вестник СамГУ. 2015. № 8. С.163-168.
- 36) Черкашин А.К. Восстановление нелинейной зависимости качества жизни населения от социально-экономического потенциала регионов

- Сибири/ А.К. Черкашин, А.В. Мядзелец // География и природные ресурсы-2014- №4, Тюмень, С 129-130
- 37) Шемякина М.В. Сельские агломерации в пригороде Твери: опыт выявления и исследования / Материалы научной студенческой конференции. – Тверь, 2011. – С. 64–66.
- 38) Овсиенко О.И. Регулирование миграции населения на уровне региона дисс. ... канд. социол. наук: 22.00.08 / О.И. Овсиенко. - Саратов: Человек и наука, 2014. - 193 с.
- 39) Рейтинг регионов по качеству жизни – 2016 // Официальный портал РиаРейтинг [сайт]. - URL: <http://riarating.ru/regions/20170220/630056195.html>(дата обращения 10.05.2017г.)
- 40) Семин А.Н. Сравнительная оценка и тенденции социального развития сельских территорий Тюменской области / А.Н. Семин // Агропродовольственная политика России. – Тюмень: Уральский научно-исследовательский институт экономической и продовольственной безопасности, 2016. – №3 (51). – С. 50-52.

Материалы практики:

- 1) Устав города Тюмени // [Электронный ресурс] // Официальный портал Администрации города Тюмени [сайт]. - URL: <http://www.tyumen-city.ru/gorodtyumeny/ustavgoroda> (Дата обращения 06.09.2017)
- 2) Тюменская область в цифрах [Электронный ресурс] // Официальный сайт федеральной службы государственной статистики [сайт]. - URL: http://admtyumen.ru/ogv_ru/about/numerically.htm (дата обращения 07.09.2016 г.);
- 3) Краткий статистический сборник. Тюменская область без автономных округов в цифрах (2012-2016) [Электронный ресурс] // Официальный

- сайт федеральной службы государственной статистики [сайт]. - URL: http://tumstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/tumstat/ru/publications/publications/Tum/official_publications/electronic_versions/ (дата обращения 11.09.2016 г.);
- 4) Естественное движение населения [Электронный ресурс] // [Официальный сайт федеральной службы государственной статистики \[сайт\]. - URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#) (дата обращения 07.04.2017 г.);
- 5) Постановление председателя Тюменской городской Думы от 31.10.2016 №11-пс "О назначении публичных слушаний по проекту решения Тюменской городской Думы «О бюджете города Тюмени на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» // [Электронный ресурс] // [Официальный портал Администрации города Тюмени \[сайт\]. - URL: http://www.tyumen-city.ru/ekonomika/finans/budget_all/](http://www.tyumen-city.ru/ekonomika/finans/budget_all/)
-