

УДК 332.1

© А. А. Карлина¹, С. А. Гудков², 2018

¹ Самарский университет государственного управления
«Международный институт рынка»
(Университет «МИР»), Россия

² Агентство стратегического развития и сопровождения
бюджетного процесса г. о. Самара,
г. Самара, Россия

E-mail ^{1,2}: karlina_anna@mail.ru

ВЛИЯНИЕ АГЛОМЕРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ НА РАЗВИТИЕ МАЛЫХ И СРЕДНИХ ГОРОДОВ

В статье проведен сравнительный анализ социально-экономического развития малых и средних городов, как находящихся в зоне влияния крупного города, так и развивающихся вне агломераций. Авторами делается вывод о том, что агломерационные процессы неоднозначно влияют на социально-экономическое развитие городов-спутников ядра агломерации. Акцентируется внимание на негативных тенденциях в развитии малых городов, связанных с усилением агломерационных процессов в регионе.

Ключевые слова: агломерация, городское развитие, городской округ.

В данный момент в связи с актуализацией проблем развития агломераций на федеральном уровне заметен тренд роста публикаций в средствах массовой информации (СМИ) на тему агломераций. Пик публикационной активности приходится на 2014 год и связан с презентацией программы развития 15 агломераций. Необходимо отметить, что при запуске процесса создания агломерации стейкхолдеры начинают активно использовать СМИ для формирования позитивной или нейтральной повестки. Это особенно заметно на примере Саратовской области, где за последние два года перед созданием агломерации количество публикаций в СМИ выросло с нуля до почти 50 публикаций в год. Эти публикации редко носят негативный или критический характер, преобладает нейтральное информационное сопровождение с позитивной повесткой.

Проблема заключается в том, что органы власти, а значит и население, читающие местные СМИ, начинают воспринимать агло-

мерацию в исключительно позитивном контексте. Возникает мнение, будто агломерация способна решить все проблемы региона, что видно также из анализа СМИ: наиболее частыми темами, освещаемыми в контексте агломераций, становятся ремонт дорожной сети, рост прибылей для местных производителей, развитие инноваций и новое строительство. Но более детальный анализ социально-экономического состояния малых городов, вовлеченных в агломерационные процессы, показывает, что агломерация не всегда оказывает позитивное влияние на их развитие.

Цель данной работы — провести сравнительный анализ социально-экономического развития малых и средних городов, как находящихся в зоне влияния крупного города, так и развивающихся вне агломераций.

Предметом исследования является социально-экономическое развитие малых и средних городов, которые, в свою очередь, выступают в данной работе *объектом исследования*.

Для проведения сравнительного анализа необходимо определить, что в дальнейшем будет пониматься под термином «развитие». Исходя из существующих подходов к определению данного понятия, под термином «развитие» будет пониматься развитие как деятельности, так и результата. Также в рамках данной работы, авторы придерживаются теории о городе как о саморазвивающейся системе действий активных внутренних элементов, имеющих мотивацию [6].

Самарская область является носителем одной из крупнейших агломерацией на территории России (образованной тремя крупными городами: Самарой, Тольятти и Сызранью). В настоящее время можно с достоверностью говорить о сформировавшейся Самара-Тольяттинской агломерации (СТА). В качестве объекта для сравнения были выбраны города Отрадный и Новокуйбышевск. Выбор данных муниципальных образований в качестве объекта исследования объясняется следующим. Рассматриваемые города имеют схожую структуру городской экономики, схожий возраст и городскую типологию, при этом различаясь пространственным расположением в рамках СТА: Новокуйбышевск относится к категории «городов-спутников» [1].

Отрадный же фактически исключен из зон влияния ядер агломерации и практически не подвержен их воздействию. Отрадный также не воспринимается ментально как составная часть СТА, не воспринимается в качестве «пригорода» Самары, что также накладывает отпечаток на социально-экономическое развитие муниципалитета [2].

Новокуйбышевск — городской округ Самарской области с населением 105 тыс. чел. (по состоянию на 2017 г.). По классификации городов город Новокуйбышевск, численность населения которого составляет свыше 100 тыс. чел., выходит за понятийные рамки малого города. Но несмотря на этот факт авторы считают необходимым включить его в исследование в рамках работы, так как численность населения лишь незначительно превышает ограничение «средних» городов, что в рамках внутрирегиональной миграции является довольно размытым и гибким критерием.

Итоги сравнения факторов развития городов приведены в таблице 1.

Таблица 1

**Сравнительная характеристика факторов развития
муниципальных образований**

<i>Показатели</i>	<i>Города</i>	
	<i>Новокуйбышевск</i>	<i>Отрадный</i>
Территория, км ²	263,25	53,51
Население, тыс. чел.	105,2	47,6
Плотность, чел. на 1 км ²	399,5	889,5
Промышленность и структура занятости	– производство нефтепродуктов и добыча полезных ископаемых; – производство химических продуктов; – производство резиновых и пластмассовых изделий; – распределение воды, сбор и очистка сточных вод	– добыча полезных ископаемых; – химическое производство; – производство резиновых и пластмассовых изделий; – производство машин и оборудования; – пищевая промышленность
Расстояние до «ядра» и транспортная связь	38 км, входит в состав городских округов, формирующих СТА. Железнодорожный транспорт, автомобильный транспорт	100 км, не входит в состав СТА. Железнодорожный транспорт. Две автомагистрали
Исторические факторы городского развития	Прокладка Самаро-Златоустовской железной дороги и строительство кирпичного завода. Открытие новых месторождений нефти, нефтеперерабатывающего завода. 1952 год — строительство города	Открытие в 1952 году нефти и газа в Мухановском месторождении

Таким образом, мы имеем возможность изучить влияние агломерационных процессов на города со схожей городской экономикой, схожего возраста, находящихся в разных условиях относительно СТА, а также выявить риски и потенциальные ограничения, накладываемые на города-спутники в рамках агломерации.

Ситуация с миграцией в Новокуйбышевске на фоне других городов СО выглядит следующим образом: наибольшее положительное сальдо миграции на 2016 год сложилось в муниципальных районах Волжский (4,1 тыс. чел.), Ставропольский (2,7 тыс. чел.), Красноярский (0,8 тыс. чел.), а также в городских округах Чапаевск (0,4 тыс. чел.) и Кинель (0,3 тыс. чел.).

Значительная миграционная убыль населения отмечена в городских округах Тольятти (-2,7 тыс. чел.), Самара (-0,8 тыс. чел.), Новокуйбышевск (-0,6 тыс. чел.), Сызрань (-0,6 тыс. чел.) и Жигулевск (-0,5 тыс. чел.) [3]. Миграционная убыль населения в Новокуйбышевске в 2017 году составляла 633 чел. — единственный г.о. в рамках СТА со стабильно отрицательным миграционным приростом, занимающий второе место по величине оттока населения в регионе.

Данная негативная динамика имеет долгосрочный характер, что, в частности, видно на динамике коэффициента миграционной убыли г.о. Новокуйбышевск (рис. 1).

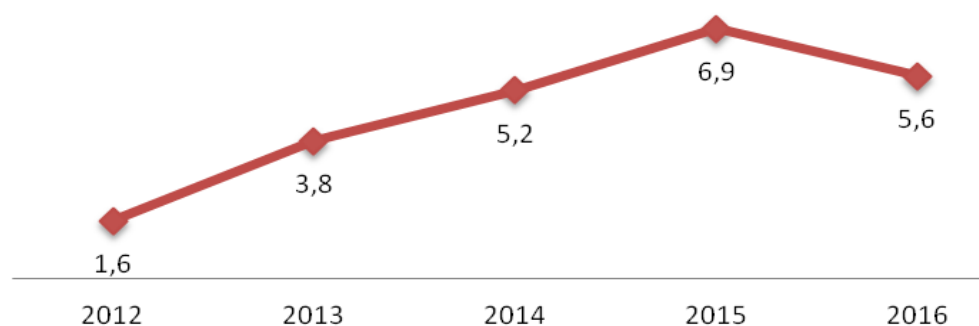


Рис. 1. Коэффициент миграционной убыли г.о. Новокуйбышевск, 2012-2016 гг.

Ситуация с миграцией в г.о. Отрадный в период с 2012 по 2016 годы отличалась стабильно позитивными показателями. При этом стоит отметить различия в причинах миграции. Как и предполагалось, основную массу мигрантов составляют трудовые мигранты, как в случае Новокуйбышевска, так и в случае Отрадного.

В миграционном потоке г.о. Отрадный отсутствует «экологическое неблагополучие» в качестве мотивации смены места жительства, в то время как в г.о. Новокуйбышевск данную причину в качестве мотивации миграции указывает около 2% мигрантов [3].

Для более детального сравнения выделим в рамках данной проблематики г.о. Чапаевск, имеющий схожую экологическую обстановку. Приведенные в таблице 2 данные показывают, что три городских округа имеют одинаковую позитивную тенденцию.

Таблица 2

Тенденция загрязнения атмосферы [4]

Тенденция загрязнения атмосферы в 2007-2016 годах									
2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>г.о. Новокуйбышевск</i>									
В	В	П	П	П	П	В	Н	Н	Н
<i>г.о. Отрадный</i>									
В	В	В	П	П	П	П	П	Н	Н
<i>г.о. Чапаевск</i>									
В	В	П	П	П	П	П	Н	Н	Н

Справочно. Уровень загрязнения: **Н** – низкий, **В** – высокий, **П** – повышенный.

Таким образом, все три городских округа характеризовались высокими показателями загрязнения в прошлом и низкими показателями в 2015-2016 гг., пройдя схожий путь развития экологической ситуации. При этом г.о. Чапаевск, входящий в СТА, и г.о. Отрадный, не входящий в СТА, имеют стабильное положительное миграционное сальдо. В структуре миграции городских округов отсутствует миграция экологическая, в отличие от г.о. Новокуйбышевск.

Новокуйбышевск отличается устойчивым отрицательным коэффициентом миграции, данная тенденция имеет долгосрочный и фундаментальный характер (рис. 2.)

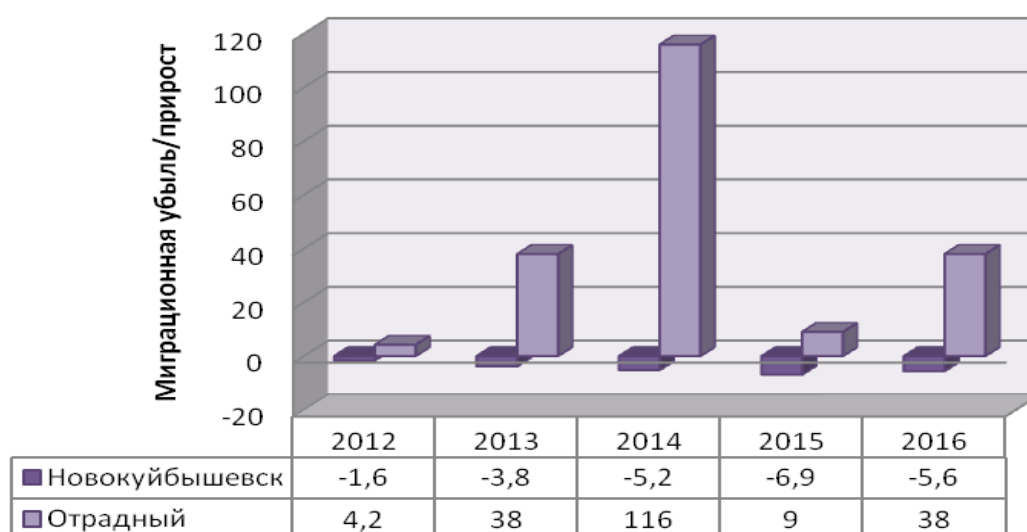


Рис. 2. Миграционная убыль/прибыль населения, 2012-2016 гг.

По показателю «Ввод жилья на душу населения» г.о. Отрадный показывает более высокие темпы роста (рис. 3). Так, за период с 2012 по 2016 гг. данный показатель в Отрадном был в среднем на 30% выше, чем в Новокуйбышевске.



Рис. 3. Ввод жилья на душу населения, 2012-2016 гг.

За период с 2012 по 2016 гг. в Новокуйбышевске наблюдаются негативные тенденции в строительной отрасли (рис. 4, 5). Наблюдается длительный спад в динамике развития строительной отрасли г.о. Новокуйбышевск: доходы строительной отрасли за 4 года сократились в 6 раз, более чем на 30% сократилось количество занятых в сфере «Строительство», произошло сокращение количества фирм, для которых строительство является основным видом деятельности.

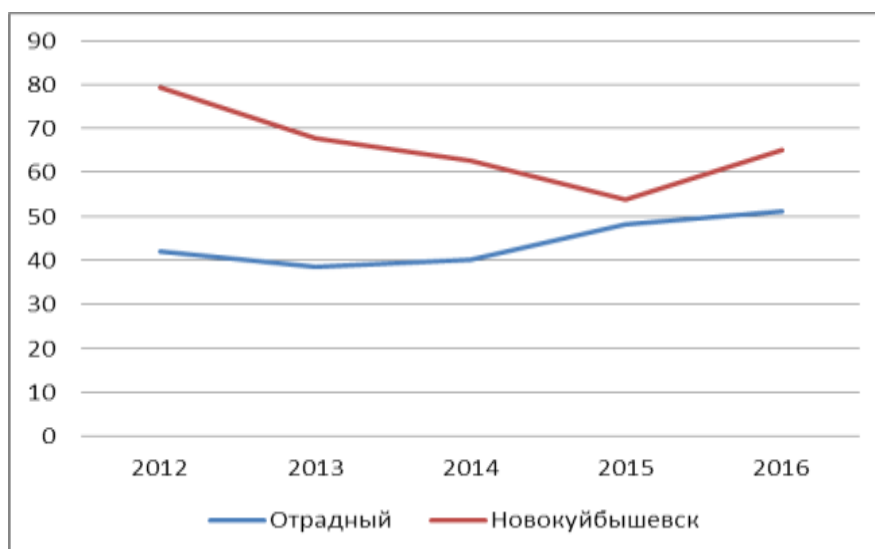


Рис. 4. Доля налоговых и неналоговых доходов местного бюджета в общем объеме собственных доходов бюджета муниципального образования

В рамках анализа бюджетной системы особенно интересна динамика показателей, отражающих самостоятельность формирования местных бюджетов. С 2012 по 2015 годы наблюдалось снижение доли налоговых и неналоговых доходов в г.о. Новокуйбышевск (рис. 4).

При этом, как можно заметить, данная негативная динамика наблюдается недавно: активное снижение доходов местного бюджета приходится на период с 2013 по 2016 годы. В г.о. Отрадный в данный период такого тренда не наблюдалось.

Таким образом, можно сделать выводы: ключевые показатели развития муниципальных образований показывают негативную динамику в случае с Новокуйбышевском. Глубокий кризис строительной отрасли, уменьшение наполняемости бюджета, стабильно отрицательное сальдо миграции, стагнация промышленности, снижение количества занятых в экономике города и отток трудоспособного населения в другие города в рамках Самарской области — основные тенденции развития г.о. Новокуйбышевск в период с 2012 по 2016 год. Отрадный, близкий по экономической и социальной структуре, показывает стабильно позитивную динамику по ключевым показателям и является одним из лидеров по динамике развития среди всех городских округов Самарской области [5].

Трудно однозначно сказать, в чем заключается «корень» данных негативных процессов, ведь, как и любой экономический процесс, городское развитие носит комплексный характер — выделение одной конкретной причины является проблематичным.

К основным негативным проявлениям агломерационных эффектов в развитии г.о. Новокуйбышевск относятся:

1. Миграция населения в более экологически комфортные и более развитые части агломерации.

Специализация города как центра нефтехимической промышленности привела к ухудшению экологической ситуации. Аналогичные процессы наблюдались в г.о. Чапаевск, где в связи с тяжелой экологической ситуацией наблюдался рекордный отток населения (за 17 лет население г.о. снизилось на 26%), что, впрочем, в последние пять лет удалось переломить. Чапаевск показывает позитивную динамику. Новокуйбышевск же стабильно теряет население последние 18 лет, за которые население города сократилось на 13%, и процесс этот продолжается. Сравнение динамики экологической ситуации в Чапаевске, Новокуйбышевске и Отрадном позволило выявить следующую проблему: Новокуйбышевск до сих пор ощущается как «город экологического бедствия», что сказывается на структуре миграции.

По нашему мнению, имеет место «ментальное восприятие» экологической ситуации, так как несмотря на схожую экологическую динамику в городах (табл. 1) в Отрадном и Чапаевске отсутствуют «экологические» факторы миграции. Для этого есть ряд объяснений, и связывать данный процесс исключительно с неблагоприятной экологической обстановкой было бы неверно.

Важным фактором является чрезвычайная близость точек притяжения населения — 30-минутная транспортная доступность территорий с высоким экологически-рекреационным потенциалом (Кинельский, Большеглушицкий, Красноармейский районы), более высокоразвитого и более привлекательного с экономической и культурно-развлекательной точки зрения центра — г.о. Самара. Таким образом, в рамках СТА сложилась ситуация, когда неблагоприятная экологическая и экономическая ситуация, а также высокая доступность альтернативных мест расселения и низкие экономические, временные, психологические издержки смены места жительства приводят к усиленному оттоку населения. Город Отрадный, не входящий ни формально, ни фактически, ни ментально в состав СТА, выигрывает от своего более отдаленного положения: цена миграции как на уровне экономическом, так и на уровне психологическом становится выше, повышаются возможности ее регулирования.

2. Недополучение доходов по НДФЛ, соответственно, снижение доходов городского бюджета.

Данная проблема является следствием процессов, описанных выше, а также процессов, происходящих в рамках формирования общеагломерационного экономического пространства. Помимо формирования агломерированного рынка труда и ежедневной трудовой, образовательной и развлекательной миграции в ближайший город-ядро (Самара), в рамках СТА произошло формирование общего экономического пространства. Это приводит к негативным для развития города результатам.

Жители, сменившие место жительства, но сохраняющие работу в городе-спутнике, не вносят свой вклад посредством налогов и рыночных механизмов в формирование доходной части бюджета городского округа. Налоги «оседают» в бюджетах других муниципальных образований, а городская экономика теряет потенциальных клиентов, которые предпочитают тратить заработанные средства в другом месте. В свою очередь, близость крупных микрорайонов «Южный город» и «Волгарь» приводит к оттоку населения в пригороды города-ядра, а значит, к снижению доходов непосредственно городского округа Новокуйбышевск. Следствием этого становится

невозможность поддерживать и обновлять городскую инфраструктуру. Как результат — увеличение оттока населения из города.

3. Кризис строительной отрасли и рынка недвижимости.

Важно понимать, что специфической особенностью агломерационных процессов в России на данном этапе является доминирование строительной отрасли и девелоперских проектов над другими отраслями в рамках агломерации. В результате строительная отрасль часто показывает наибольший прирост производительности и прибыльности. Одним из ключевых факторов усиленного строительства жилья в пригородах крупных городских округов является более низкая стоимость жилья. В частности, концентрация населения и активная застройка территорий в близости от наиболее привлекательных центров является следствием трансформации концентрации в городах экономической активности региона. В результате строительная отрасль часто показывает наибольший прирост производительности и прибыльности. Данные тезисы подтверждаются и в рамках практики других регионов РФ [7].

В результате развития городской жилой застройки в направлении Самара — Новокуйбышевск в течение последних 10 лет между Самарой и Новокуйбышевском «появились» несколько полноценных пригородов: «Волгарь» и «Южный город». Ввод большого количества доступного жилья в непосредственной близости как от Новокуйбышевска, так и от Самары привел к глубокому кризису в строительной отрасли и оттоку населения из Новокуйбышевска в пригороды г.о. Самара. Это отчетливо видно по динамике занятости в строительной отрасли, по динамике прибыльности предприятий в сфере строительства и ряду других показателей (рис. 5).

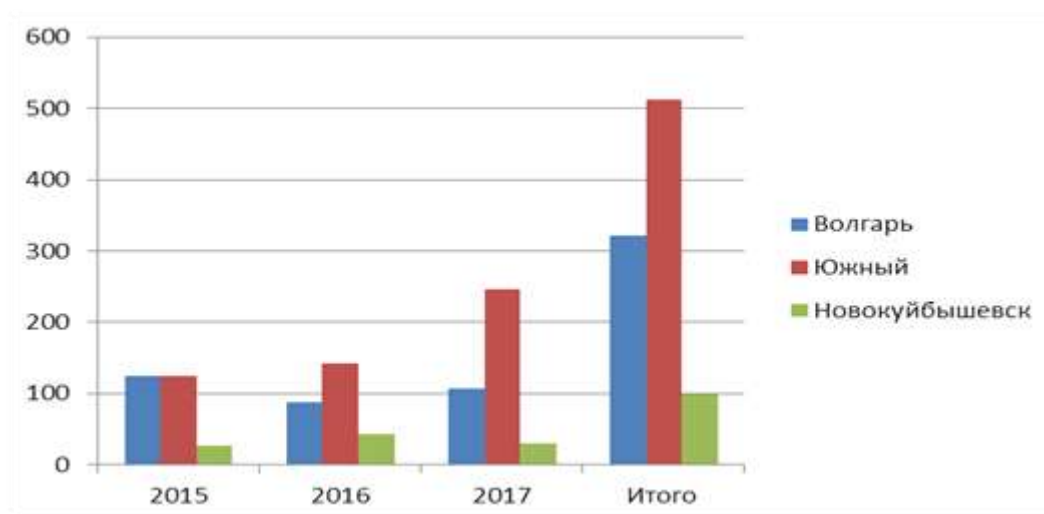


Рис. 5. Объемы ввода жилья в районах пригорода ядра агломерации и Новокуйбышевска

Сильными сторонами новых «пригородов» являются: более высокая доступность ядра агломерации, часто более высокое качество жилья при доступной цене, активная маркетинговая кампания, которая формирует идеалистический образ нового района, а также более благоприятная экологическая обстановка (в частности, одним из преимуществ в позиционировании микрорайона «Волгарь» называется «близость к природе», так как он расположен в достаточно «живописном месте»).

По нашему мнению, причина данных негативных процессов влияния агломерации на г.о. Новокуйбышевск кроется в отсутствии необходимого регулирования агломерационных процессов со стороны органов власти региона. Существующая структура управления территориями может привести к усилению деструктивных процессов в малых городах. Проблема развития городов в условиях агломерации заключается в необходимости формирования общих стратегических целей, а главное, в достижении максимального учета тенденций и направлений пространственного развития малых городов. Положительным примером формирования такого рода комплексного развития может служить опыт реализации стратегических инициатив в рамках реализации Стратегии развития г.о. Самары до 2025 года [8].

В заключение отметим, что отсутствие реальной самостоятельности и опыта договорных отношений между муниципалитетами, а также отсутствие стратегических документов, основанных на идентичности и особенностях конкретных территорий, порождает дисбаланс системы в целом. Наличие реального разговора двух независимых администраций, заинтересованных в развитии своих городов, помогло бы избежать того результата, который мы имеем сейчас.

Литература

1. Павлов Ю. В., Королева Е. Н. Пространственные взаимодействия: оценка глобального и локального индексов Морана // Пространственная экономика. 2014. № 3. С. 95-110.
2. Мельникова В. М. «Человеческие связи обеспечивают естественное развитие Самарско-Тольяттинской агломерации» // Научные и практические аспекты формирования городских агломераций: материалы научно-практической конференции по проблемам развития городских агломераций в странах СНГ (г. Москва, 18 ноября 2011 г.). М.: Минрегионразвития РФ, 2011. 177 с.
3. Миграция населения Самарской области в 2016 г. // Самарский статистический ежегодник. 2016: стат. сб. Самара: Самарстат, 2016. 352 с.

4. Государственный доклад о состоянии окружающей среды и природных ресурсов Самарской области за 2015 и 2016 годы. URL: http://www.priroda.samregion.ru/environmental_protection/state_report.

5. Рейтинги городских округов Самарской области 2012-2018 гг. URL: http://economy.samregion.ru/activity/mun_razv/reitingi/gorodskieokruga/.

6. Карлина А. А., Рязанов Д. И. Обзор теоретических подходов к определению развития города как предмета муниципального стратегического управления // Вестник Самарского муниципального института управления. 2017. № 2. С. 140-149.

7. Уляева А. Г. Организационный механизм управления развитием межмуниципальных агломераций на основе субрегионального подхода: дис. на соискание уч. степени канд. экон. наук / А. Г. Уляева. Уфа, 2017. 27 с.

8. Устина Н. А. Механизмы консолидации проектов городского развития в условиях неопределенности участников стратегических взаимодействий // Вестник Самарского муниципального института управления. 2017. № 3. С. 40-47.

*Статья поступила в редакцию 19.02.18 г.
Рекомендуется к опубликованию членом Экспертного совета
канд. юрид. наук, доцентом Д. В. Березовским*