

Review Территории

Будущее за агломерацией

В Новосибирской области создана новая Барабинско-Куйбышевская агломерация. Соглашение об этом врио губернатора региона Андрей Травников подписал на V Всероссийской конференции «Развитие городских агломераций России: инновации и инфраструктура», прошедшей в мае. По словам главы области, создание компактных территориальных городских населенных пунктов позволит этим площадкам привлечь инвестиции и развить здесь промышленное производство. Эксперты градостроительной сферы возлагают большие надежды на этот проект и ожидают официального закрепления статуса агломерации на федеральном уровне.

— развитие —

ВТОРАЯ ПОСЛЕ НОВОСИБИРСКА

Барабинско-Куйбышевская агломерация после подписания документа о ее создании стала второй в регионе после Новосибирской, появившейся в 2015 году. Новая площадка объединила четыре муниципальных района области с общей площадью около 35 тыс. кв. км и населением более 120 тыс. человек. «Помимо Новосибирской агломерации, одной из самых быстрорастущих в России, у нас исторически сформировался еще один центр — Барабинско-Куйбышевский кластер. Его основой являются два близкорасположенных одноименных муниципалитета, а также Звдинский и Северный районы. Эти территории готовы планировать свое развитие, усиливать кооперационные связи и включать инструменты для совместной работы. Я надеюсь, что подписание соглашения позволит ускорить темпы социально-экономического развития западной части Новосибирской области. Необходимая помощь и содействие комплексному развитию этих муниципалитетов со стороны правительства региона будет оказана», — отметил во время подписания соглашения врио губернатора Новосибирской области

Андрей Травников. Оказание финансовой поддержки, по его словам, не предусмотрено. Экономическое развитие будет происходить за счет частных инвесторов, привлечь которых планируется preferенциями.

Территория Барабинско-Куйбышевской агломерации расположена в западной части региона по обе стороны от Транссибирской магистрали и федеральной автомобильной трассы Р-254. «Очень рад, что наконец-то после долгих попыток мы вошли в агломерационный процесс. Барабинско-Куйбышевская агломерация на самом деле уникальна, здесь расположены не только Транссибирская магистраль и федеральная автотрасса, но и два провода нефти и газа. Хорошо бы, чтобы в будущем Барабинско-Куйбышевская агломерация попала в стратегию развития области. Это позволит привлечь в западные районы региона крупных инвесторов и инвестиционные программы, основным гарантом которых по-прежнему будет являться правительство Новосибирской области и законодательное собрание», — рассказал депутат законодательного собрания Новосибирской области Евгений Гутов.

Барабинско-Куйбышевский кластер, по словам председателя комитета Государственной думы по федеративному устрой-



При поддержке федерального органа и местных властей агломерация в районах может вырасти в эффективный инструмент развития отдаленных от центра территорий и решит проблему оттока населения

ству и вопросам местного самоуправления Алексея Диденко, может стать первой в России экспериментальной площадкой для отработки новых механизмов по развитию городских и межмуниципальных агломераций. «Пилотно-апробированный на территории Красноярской агломерации инструмент межмуниципального соглашения, на мой взгляд, достаточно слабый, так как главы муниципалитетов и губернаторы меняются. Это очень неустойчивая конструкция, которая замыкается на руководстве. В этом плане наиболее эффективно создавать корпорацию развития агломерации», — отметил он.

Градообразующими предприятиями Барабинско-Куйбышевской агломерации являются подразделение ОАО РЖД и «Сибпромсвязь» в Барабинске, в Куйбышеве — химический завод, в Северном районе — «Новосибирскнефтегаз» и ОАО «Северное-нефтегаз», в Звдинском районе — компании «Мукомол» и ООО «Барс».

По словам главного архитектора Новосибирской области Игоря Лукьяненко, подписание документа — лишь начало развития отдаленных территорий региона. В будущем появление новой площадки позволит уйти от моноцентричности, что будет способствовать росту производства и промышленности.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ БАРЬЕР

Развитие агломераций в России обусловлено рядом причин, связанных с возможностью объединения ресурсов, координации управления, наличия совместной инфраструктуры объединенных территорий. По мнению участников прошедшей конференции, не только крупные региональные центры, но и отдаленные областные территории должны подключиться к этому процессу для достижения максимального экономического роста и развития инфраструктуры.

Генеральный директор ОАО «Российский институт градостроительства и инвестиционного развития „Гипрогор“» Михаил Грудинин считает, что формирование агломераций в России идет медленными темпами. Тормозит процесс отсутствие правовой и законодательной базы, а также отсутствие самого понятия агломерации. «Я думаю, что пер-

вым посылом к решению этой проблемы будет как раз тот законопроект, который одобрит Государственная дума. Он решит вопрос о сущности этого понятия и его наполнении», — считает Евгений Гутов. В настоящее время законопроект находится в стадии рассмотрения.

Пока же законодательство не запрещает создание и развитие агломераций, но и не действует этому процессу. Кроме этого, существуют законодательные акты, ограничивающие использование этого инструмента, полагает генеральный директор фонда «Института экономики города» Александр Пузанов. В частности, развитие города ограничено городской чертой (границей), и любое финансирование, выходящее за пределы города, рассматривается как нецелевое расходование бюджетных средств. «В числе сдерживающих факторов я бы отметил в том числе слабую инфраструктуру, которую необходимо заново выстраивать», — прокомментировал господин Пузанов.

При поддержке федерального органа и местных властей агломерация в районах может вырасти в эффективный инструмент развития отдаленных от центра территорий и решит проблему оттока населения, считают эксперты. Налаживание эффективного взаимодействия как вертикально (город — регион), так и горизонтально (между городами в агломерации) приведет к запуску новых экономических процессов.

Помимо проблем, препятствующих развитию агломерации, эксперты говорят об определении границ опорного каркаса этих территорий, механизмах межрегионального сотрудничества в разработке документов территориального планирования агломераций, вопросах экономических и инновационных эффектов площадок для инновационного развития регионов.

На сегодняшний день в России более 120 сформировавшихся и формирующихся агломераций, в которых проживают около 85 млн человек. На этих площадках сформированы привлекательные условия для создания рыночной инфраструктуры и появления новых экономических взаимосвязей.

Светлана Донская

Инфраструктурный аспект в агломерационном развитии территорий Новосибирской области

Заместитель начальника управления — начальник отдела территориального планирования управления архитектуры и строительства министерства строительства Новосибирской области Сергей Новоклюнов рассказал о перспективах развития региона, концепции создания новых агломерационных районов, а также этапах развития существующих площадок. По его мнению, это направление необходимо развивать для обеспечения «наиболее эффективной связи расселения между центром и отдаленными территориями».

— интервью —

— Сергей Михайлович, что сегодня представляют собой агломерации Новосибирской области? Можно ли дать им какую-то общую характеристику, в том числе по отношению к остальным агломерациям России?

— Слово «агломерация» происходит от латинского agglomerо — «присоединяю, накапливаю». Это обозначает процессы освоения прилегающих территорий урбанизированной средой. В этом плане чаще используется термин «городская агломерация», так как он более привязан к разрастанию городов. В Новосибирской области в настоящее время две агломерации. Первая из них была сформирована достаточно давно — это Новосибирская агломерация, являющаяся по своей сути моноцентричным образованием, ядро которого находится в Новосибирске. Здесь проживает основная часть агломерационных жителей. Остальная зона 80-километрового влияния имеет население в 300 тыс. человек и находится в транспортной доступности 1,5–2 часа от центра. Население Новосибирской агломерации составляет 2,1 млн человек. Так как это достаточно высокоурбанизированная территория, она является интересной для потребительского рынка и оказывает влияние на развитие прилегающих районов. Это характеризует ее как городскую агломерацию с высокоурбанизированным центром, прорастающую в пригородные территории структурной застройки городского типа.

Уже стерлись границы между Новосибирском и Обью, Бердском, Кольцово. Однако встает вопрос, каким образом удержать сельское население в границах часовой транспортной доступности, как превратить недостатки сельских территорий в достоинства, отличные от жизни мегаполиса. Задача заключается в повышении комфортности и обеспечении безопасности проживания, ликвидации проблем с транспортной доступностью центральной части агломерационной территории и развитии местного уровня оказания услуг, соответствующего город-

скому. Это все задачи инфраструктурного характера. Они должны учитывать ведение сельскохозяйственной деятельности, рекреационное использование территории и сохранение природного ландшафта.

На примере программного решения данных задач агломерация как «присоединение» используется для формирования общей системы транспортного, социального и коммунального обслуживания для слабо урбанизированных территорий нескольких поселений, а иногда и районов. Это очень наглядно показано в обосновании второй агломерации Новосибирской области — Куйбышевско-Барабинской. Соглашение о ее создании было подписано 31 мая 2018 года в рамках программы конференции. Центр агломерации формируют два города — Куйбышев и Барабинск, первый из которых, по сути, породил второй, так как Барабинск в свое время был железнодорожной станцией для Куйбышева (Каинская). Со временем он стал городом и районным центром. Между этими городами в силу близкого расстояния в 14 км появилась тесная инфраструктурная взаимосвязь. Они находятся ровно посередине между Омском и Новосибирском, на расстоянии слабого влияния на ежедневные миграционные потоки. Закрепление расселения на этой территории Новосибирской области требует организации транспортной инфраструктуры в меридиональном направлении и формирования единой системы социально-экономического развития со своей внутренней логистикой и общим рынком труда. Для комплексного решения данных задач принято решение к Барабинскому и Куйбышевскому районам присоединить в границах агломерационной территории еще и Северный и Звдинский районы, сформировав меридиональную ось «север — юг».

Формирование единого ресурса рабочей силы и разнообразие мест приложения труда при развитии транспортных связей должны создать притяжение для инвестиционной деятельности и вывести данную территорию в режим кон-



солидированного развития. Именно в этой части как основной организационный принцип должен проявить себя режим межмуниципального взаимодействия. Скоординированность решений документов стратегического планирования муниципальных районов и поселений позволит обеспечить инвестиционные проекты требуемой градостроительной документацией, что послужит увеличению объемов строительства как капитальных объектов, так и инфраструктурных систем обслуживания.

Есть еще одно явление агломерационного развития — конурбация — несколько инфраструктурно связанных агломерационных территорий, которые выстраивают между собой связи в рынках сырья, услуг и привлечения трудовой миграции в Сибирском регионе. К востоку от Новосибирской агломерации, полукольцом с севера на юг, находятся Томская агломерация, линейная агломерация в Кузбассе, которая выстроилась по оси Кемерово, Белово, Новокузнецк и Междуреченск, и Барнальская агломерация, насчитывающая около 1 млн жителей. Несмотря на то что наибольшее количество населения имеет линейная многоядерная Кузбасская агломерация, ее вытянутость создает расконцентрированный урбанизационный эффект.

Новосибирск как крупнейшее муниципальное образование на территории России с населением более 1,6 млн жителей является ярко выраженным центром не только для своей агломерации. Он притягивает трудовую миграцию из конурбационных территорий в большей степени, чем остальные региональные центры. Узловыми пунктами конурба-

ционной территории являются районные центры Новосибирской области — Ордынское, Сузун, Черепаново, Маслянино, Тогуличи и Болотное.

Что касается других агломераций России, на чей опыт мы бы могли опираться, то хочется отметить, что каждая из них выстраивается по своей уникальной системе управления в зависимости от имеющихся особенностей. Кто-то больше занимается администрированием, кто-то делает акцент на перевод полномочий с муниципального на государственный уровень.

За основу новосибирских агломераций принято межмуниципальное взаимодействие. Повторением нашего пути пока никто не занимается, но наш опыт внимательно изучается другими регионами. Новосибирская область начала реализацию агломерационного управления раньше других. Однако реальные решения административного, управленческого характера, перевода планируемых решений в практическую правовую плоскость управления пока не приняты в других субъектах РФ в том объеме, который имеем мы.

— Создание урбанизированных центров в регионах некоторыми экспертами рассматривается как начало конкурентной борьбы за федеральные ресурсы, которые будут направлены государством на поддержку этих проектов. Какую помощь регионы могут получить от государства в рамках развития агломераций?

— В последнее время федеральными органами власти приветствуется развитие транспортной агломерационной инфраструктуры, поэтому сейчас многие регионы активно начали объявлять себя агломерациями, чтобы получить дополнительные фи-

нансовые средства для реализации транспортных задач. Новосибирская область за счет этого проекта получает дополнительные бюджетные средства из федерального центра на дорожное строительство. В принципе агломерационные вопросы, если мы их начинаем вставлять в некий режим управления и применяем к ним некие структурные ходы, позволяют в проектах консолидировать несколько бюджетных уровней. Во всяком случае, это формирует организационные задачи для области и муниципального района по дополнительному субсидированию инфраструктурного развития территорий поселений.

На этом этапе очень важно осознание проблем бюджетного финансирования в рамках полномочий разных уровней власти. Перераспределение бюджетных средств на какие-то агломерационные задачи по тому или иному муниципальному образованию требует соответствующих управленческих решений в правовом поле. Общие агломерационные системы управления должны обеспечивать решение прежде всего этих задач. Кроме этого, есть острая необходимость вовлечения в процесс агломерационного управления общественных организаций, профессионального сообщества и бизнес-структур. Мы должны опираться не только на бюджетные ассигнования, но и развивать государственно-частные партнерства, активизировать инвестиционную деятельность.

— Как отсутствие понятия агломерации на законодательном уровне препятствует в развитии данных территорий и получении федеральных средств?

— Если введут понятие агломерации в законодательное поле, то появится возможность определить их статус на уровне стратегических документов РФ. Это позволит обеспечить агломерационное развитие некими preferенциями, востребованными в федеральные программы. Основной задачей агломерационного процесса является инфраструктурное закрепление расселения на территории. Термин агломерация для всех представляется как создание мощных притягательных центров, которые начинают закидывать в себя самые деятельные людские ресурсы, что приводит к миграционным процессам от периферии к центру. На самом деле основу агломерационных задач в документах стратегического планирования различных уровней должны составлять мероприятия по повышению качества жизни в периферийных территориях за счет реализации инфра-

структурных проектов. Это будет способствовать закреплению населения в местах проживания. Базовым для нас является создание связанности территорий, привлечение к этому процессу инвестиционных средств.

Мы не занимаемся потемкинскими деревнями, мы не занимаемся строительством дорог ради строительства дорог. В рамках агломерационной деятельности определяют приоритеты очередности задач в части экономической эффективности развития территорий, их обеспеченности социальной инфраструктурой и безопасности проживания.

— Как относится к агломерационным идеям региональный бизнес? Распробовали этот инструмент инвесторы или отнеслись с настороженностью?

— Новые явления всегда сначаластораживают, потому что человеку нужно время, чтобы разобраться в том, что это, зачем и с какой целью реализуется. При положительной динамике агломерационного развития, прозрачности систем управления и поддержки реализуемых программ населением бизнес-сообщество будет заинтересовано в активном участии в них.

Сегодня в агломерационных процессах есть большая заинтересованность у логистов, строителей, инфраструктурных организаций коммунального сектора. Привлечение новых коммунальных технологий на пригородные территории, их инфраструктурное обеспечение на уровне города Новосибирска — это то, что хотя и увидят жители у себя в районах области.

— В других региональных центрах Новосибирской области есть предпосылки для создания агломерации?

— В настоящее время у нас есть еще несколько приоритетных мест, имеющих возможность интенсификации взаимных связей между собой. Первый регион состоит из Тарского, Усть-Тарского, Чистозерного и Чановского районов. Он развивает меридиональные связи на оси сибирской железной дороги и федеральной автомобильной дороги, а также является железнодорожным узлом. Второй регион — это Купинский, Карасукский и Краснотарский районы. Эта южная часть Новосибирской области достаточно привлекательна в связи с тем, что здесь в перспективе будет федеральный транспортный выход в Казахстан и она может стать одним из ключевых участков импортно-экспортного транзита грузоперевозок из Китая и Средней Азии.