

Городская агломерация как элемент социально- территориальной структуры общества¹

Е.Е. ГОРЯЧЕНКО, кандидат экономических наук, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирский государственный университет. E-mail: egor@ieie.nsc.ru;

Н.А. МОСИЕНКО, кандидат социологических наук, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирский государственный университет. E-mail: nmosienko@ngs.ru

В статье представлены основные результаты развития одного из направлений работы НЭСШ – изучения городских агломераций как элемента социально-территориальной структуры общества. Показаны предпосылки и барьеры для развития городских агломераций.

Ключевые слова: городская агломерация, НЭСШ, социально-территориальная структура, экспертный опрос

В настоящее время создание городских агломераций рассматривается как одно из стратегических направлений пространственного развития страны.

Внимание к процессам формирования и развития агломераций связано, прежде всего, с вызовами, с которыми сталкивается сегодня Россия. Считается, что, обеспечивая возможность взаимосвязанного развития ключевых элементов агломерации и получения на этой основе синергетического эффекта, агломерации становятся «точками роста» в региональном развитии и способны дать значительный не только экономический, но и социальный эффект, возможность повысить качество жизни населения².

¹ Исследование выполняется при поддержке РГНФ и правительства Новосибирской области (проект №54001 «Новосибирская агломерация как социальное пространство: структура, механизмы взаимодействий, агломеративные эффекты»).

² О повышенном внимании к проблеме свидетельствует и состоявшаяся 20-21 марта 2014 г. в Новосибирске Всероссийская конференция «Развитие агломераций в России: практика и решения», в которой приняли участие эксперты из 25 городов и регионов России, а также иностранные эксперты из Великобритании, Франции, Финляндии, Японии. Материалы конференции доступны по адресу: URL: http://www.e-gorod.ru/Documents/meropr/2014_01_24_novosibirsk/novosibirsk_itog_2014_03_20.htm

В отечественной литературе накоплены определенные представления о городской агломерации, которую называют важнейшей формой современного расселения, а также современной ступенью эволюции города, ставшей результатом процессов урбанизации, наблюдавшихся в XX веке во всем мире и выражающихся в преимущественном сосредоточении населения в крупных городах. В отличие от традиционных поселений (городских и сельских), функционирующих и развивающихся относительно изолированно, автономно друг от друга, городская агломерация возникает в результате интенсивных связей между близко расположенными населенными пунктами (причем как городскими, так и сельскими), границы между которыми становятся все более условными.

Представляется, что традиционные подходы к изучению агломераций, находящиеся на стыке экономики, географии, теории управления, а также предлагаемые планировочные решения, в основном ориентированные на относительно формальные статистические критерии выделения агломераций, создаваемых «сверху» для решения производственных, экономических или управленческих задач, оказываются недостаточными для глубокого понимания процессов, наблюдающихся сегодня в городских агломерациях. В частности, практически отсутствует серьезное социологическое осмысление механизмов формирования и функционирования городских агломераций в условиях трансформационных процессов, происходящих в России.

С нашей точки зрения, городская агломерация – это не просто производственная система или система расселения, а естественным образом формирующийся особый социально-территориальный объект³, поэтому традиционные представления о городской агломерации, рассматриваемые с позиций экономики, географии, целесообразно дополнить социологическими категориями анализа. Базируясь на представлении о городской агломерации как сложнопостроенном социальном объекте, предлагается рассматривать агломерацию в контексте концепции социально-территориальной структуры общества, разработанной коллективом Новосибирской экономико-социологической школы под руководством Т.И. Заславской.

³ Более подробно см.: Горяченко Е.Е., Мосиенко Н.Л., Демчук Н.В. Городские агломерации Сибири: предпосылки формирования и барьеры развития // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 3. – С. 94-112.

О социально-территориальной структуре
в работах НЭСШ

Исследования социально-территориальной структуры являлись одним из направлений работы Новосибирской экономико-социологической школы, начиная с 1970-х годов. Новосибирскими социологами были впервые предложены, обоснованы и апробированы подходы к ее изучению. Разработка методологии и методики системного изучения сельского сектора общества⁴ потребовала построения концепции социально-территориальной структуры села как «обобщенного отражения особенностей положения сельских территориальных групп разного уровня»⁵.

Импульсом для разработки подходов к исследованию социально-территориальной структуры общества стало осознание того, что для решения крупных стратегических задач территориального управления было недостаточно опираться на знание лишь административно-территориальной структуры. Требовалось более концентрированное и глубокое представление о социально-территориальной дифференциации. «В связи с этим возникает задача выяснения глубинной социально-территориальной структуры общества, элементами которой являются не отдельные административно-территориальные единицы, а крупные и сравнительно однородные группы (или же типы) этих единиц, существенно отличающиеся друг от друга в социально-экономическом отношении»⁶. В данной концепции социально-территориальная структура имеет иерархическое строение, при этом элементами каждого структурного уровня являются укрупненные социально-экономические типы единиц более низкого уровня. Первичными элементами социально-территориальной структуры выступали территориальные общности.

Под территориальной общностью предлагалось понимать «относительно самостоятельную ячейку территориальной структуры

⁴ Методология и методика системного изучения советской деревни / Под ред. Т.И. Заславской и Р.В. Рывкиной. — Новосибирск: Наука, 1980.

⁵ Заславская Т.И. Системный подход в методологии исследования социально-экономических объектов / Социальная траектория реформируемой России. — Новосибирск: Наука, 1999. — Гл. 3. — С. 67.

⁶ Заславская Т.И. Теоретические вопросы исследования социально-территориальной структуры советского общества // Социально-территориальная структура города и села / Под ред. Т.И. Заславской, Е.Е. Горяченко. — Новосибирск, 1982. — С. 10.

общества, включающую, во-первых, соответствующую группу населения, во-вторых, используемую этой группой часть жизненного пространства с ее природными ресурсами, производственными предприятиями, жилым фондом, социально-бытовой инфраструктурой»⁷. В качестве эмпирических референтов этого понятия рассматривались любые звенья административно-территориальной структуры страны, от сельского поселения до республики.

Следует подчеркнуть, что данная концепция, ставшая классической, легла в основу множества исследований, дала возможность увидеть существование латентной социально-территориальной структуры общества, результаты исследований новосибирских социологов использовались при разработке стратегий управления территориальным развитием.

В литературе подчеркивается иерархичность социально-территориальной структуры (как правило, уровнями иерархии являются: страна – регион – поселение), соответственно, исследования в данной области можно условно разделить на исследования социетального, регионального и поселенческого уровней данной структуры; при этом большинство работ относятся к региональному и социетальному уровню, в то время как локальный уровень до сих пор исследован недостаточно. В то же время дифференциация, существующая на локальном уровне, может быть настолько значительной, что, ограничивая рассмотрение уровнем региона, мы существенно сужаем представления о социально-территориальной структуре общества.

Локальный уровень социально-территориальной структуры требует, на наш взгляд, особого подхода к изучению, отличного от существующих в социологии подходов к исследованию регионального уровня. Это обусловлено тем, что, в отличие от регионального уровня, где элементами данной структуры являются типы (или сравнительно однородные группы) административно-территориальных единиц, элементами социально-территориальной структуры в локальном измерении выступают локальные территориальные общности. Т.И. Заславская отмечала: «Подобно тому, как переход от молекулы к атому, от атома к его простым элементам – ядру, электронам и др., от атомного ядра –

⁷ Заславская Т.И., Рывкина Р.В. Социология экономической жизни: Очерки теории. – Новосибирск: Наука, 1991. – С. 301.

к частицам знаменует новый качественный уровень анализа, так и переход к каждому новому уровню социально-территориальной структуры должен сопровождаться качественным изменением природы элементов и содержания их связей»⁸.

Городская агломерация как социально-территориальное образование, исходя из данной концепции, оказывается «между» региональным и поселенческим уровнем. На наш взгляд, агломерация представляет собой элемент специфического уровня социально-территориальной структуры – субрегионального, что требует разработки специальных методологических и методических подходов к исследованию процессов, происходящих в ней.

В основу методики исследования социально-территориальной структуры на данном уровне предлагается положить представление о специфической территориальной общности как элементе данной структуры.

Представление о городской агломерации
с позиций концепции социально-
территориальной структуры

В предыдущих наших исследованиях разработано представление о территориальной общности как целостной и относительно самостоятельной первичной ячейке территориальной организации общества, в качестве которой выступает совокупность людей, объединенных социальными связями, возникающими по поводу определенных условий жизнедеятельности на территории, где они проживают, и сетью социальных взаимодействий⁹.

Это не просто совокупность людей, находящихся на одной территории. Территориальная общность в нашем представлении – это особая социально-территориальная группа населения, существующая в неразрывном единстве с естественной и искусственной средой ее обитания, со специфическими механизмами функционирования и развития. Принципиальным моментом является именно неразрывность социально-территориальной группы и среды ее обитания, когда изменения одного элемента неизбежно влекут за собой изменения других. Это сложный

⁸ Заславская Т.И. Теоретические вопросы исследования социально-территориальной структуры советского общества. – С. 22.

⁹ Горяченко Е.Е. Территориальная общность в изменяющемся обществе // Социальная траектория реформируемой России. – Новосибирск: Наука. – 1999. – Гл. 23. – С. 499-540.

социальный организм, требующий особо внимательного отношения при любых попытках вмешательства «извне».

При этом следует иметь в виду, что в реальных условиях достаточно трудно найти общность, полностью удовлетворяющую всем теоретически сформулированным критериям выделения территориальной общности, обоснованным нами ранее¹⁰. Можно говорить, что городской агломерации как специфической территориальной общности в большей степени присущи такие характеристики, как территориальная концентрация населения; пространственная обособленность и локализация большей части основных функций по воспроизводству территориальной группы населения на относительно компактной территории; относительная «самодостаточность» основных сфер жизнедеятельности для удовлетворения базовых потребностей населения; социально-экономическая целостность, проявляющаяся в большей интенсивности внутренних связей по сравнению с внешними.

Поэтому, не преуменьшая значимости каждого из сформулированных критериев, хотелось бы отметить, что особую роль для понимания механизмов функционирования территориальной общности субрегионального уровня играет именно **интенсивность внутренних связей** в границах агломерационного ареала.

Таким образом, тесные взаимосвязи, взаимозависимость входящих в нее элементов, в отличие от автономности традиционных форм расселения, реализация интенсивных взаимодействий, направленных на решение общих проблем территории, – важнейшие качества сложной системы, каковой является городская агломерация. Именно они создают предпосылки формирования и условия функционирования городской агломерации.

В результате агломерационных процессов и благодаря близости в физическом пространстве обеспечивается целостность жизненной среды, что позволяет говорить о том, что агломерация характеризуется не только общностью территории, но и единством социального пространства взаимодействий¹¹.

¹⁰ Горяченко Е.Е. Территориальная общность в изменяющихся условиях // Социологические аспекты перехода к рыночной экономике (материалы к XIII социологическому конгрессу). – Новосибирск, 1994. – Ч. 1. – С. 64.

¹¹ Подробнее см.: Мосиенко Н.А. Городская агломерация как объект социологического исследования // Регион: экономика и социология. – 2010. – №1. – С. 163-178.

При этом такое единство не означает, что данное пространство однородно, оно имеет внутреннюю структуру, в итоге внешние границы очерчивают контуры агломерации, отвечая на вопрос о включенности тех или иных поселений в агломерационный ареал, а внутренние – обрисовывают структуру агломерации.

Рассмотрение городской агломерации как социального пространства взаимодействий субъектов территориальных отношений дает возможность выявить и учитывать реально сложившуюся социально-территориальную структуру, интересы взаимодействующих субъектов, потребности и интересы разных групп населения, их социальное самочувствие как интегральный показатель благополучия среды жизнедеятельности, формируемой городской агломерацией.

Такой подход значительно дополняет существующие экономико-географические и градостроительные представления о городской агломерации.

Следовательно, городскую агломерацию нельзя рассматривать как укрупненную административно-территориальную единицу, создаваемую «сверху» простым слиянием элементов, исходя, прежде всего, из задач оптимизации управления ограниченными ресурсами. Агломерация, являясь элементом социально-территориальной структуры общества, представляет собой специфический социально-территориальный объект, который формируется естественным образом при наличии соответствующих предпосылок.

Детальное рассмотрение городской агломерации как особого социально-территориального образования требует предварительной диагностики ситуации, оценки предпосылок формирования, потенциальных возможностей и существующих барьеров для развития агломерационных процессов.

Развитие городских агломераций глазами
экспертов: предпосылки и барьеры

Для выявления проблем развития городских агломераций, возможностей и ограничений этого процесса сотрудниками сектора муниципального управления ИЭОПП СО РАН проведен экспертный опрос. В качестве экспертов выступали квалифицированные специалисты – градостроители, представители науки, образования, транспорта, управления и др., имеющие

опыт изучения российских и зарубежных агломерационных процессов, разработки проектов планировочных решений, оценки причин неудач административного формирования агломераций¹².

В целом 84,6% опрошенных положительно оценивают предложения, разрабатываемые Министерством регионального развития РФ, о создании небольшого числа городских агломераций вокруг крупнейших российских городов с образованием высокоурбанизированных территорий за счет межгородских пространств. Вместе с тем у экспертов проявляется некоторая настороженность по отношению к процессу, организуемому «сверху», поскольку агломерации, как правило, естественно вырастают при наличии соответствующих предпосылок.

Экспертам было предложено оценить по 5-балльной шкале степень важности предпосылок, необходимых для формирования агломерации. Их мнения подтверждают выше изложенные теоретические представления о существенной роли интенсивных взаимодействий как предпосылок формирования агломераций. С точки зрения экспертов, в числе необходимых предпосылок для формирования агломераций первые места занимают интенсивные взаимодействия между населенными пунктами, входящими в агломерацию: развитая сеть автомобильных дорог и регулярное транспортное сообщение (эти факторы назвали важными и очень важными по 92,3% опрошенных), наличие сложившихся производственных связей и маятниковой миграции (трудовой, образовательной, культурно-бытовой, рекреационной) (по 84,7%), развитость инфраструктуры вдоль транспортных магистралей (61,6%).

В то же время предпосылкам, связанным с наличием земельных ресурсов, эксперты отводят среднюю степень важности (наличие у горожан собственных земельных участков в пригородной зоне оценили как важный или очень важный фактор 23,1% экспертов, существование «скрытого городского населения», постоянно проживающего на территории дачных обществ, в коттеджных поселках на сельской территории,

¹² Опрошены в начале 2014 г. 13 экспертов в Новосибирске и в 2012–2013 гг. – 21 эксперт в Новокузнецке Кемеровской области (Южно-Кузбасская агломерация)

получило такую же оценку, а наличие свободных земель вокруг городов считают важным 38,5% опрошенных).

Помимо оценки важности существующих предпосылок для формирования агломераций, следует учитывать условия, способствующие усилению агломерационных процессов, и барьеры, препятствующие процессам агломерирования.

Усилению агломерационных процессов, по мнению экспертов, помимо развития регулярного транспортного сообщения (это считают важным 84,7% опрошенных), в наибольшей степени способствуют формирование единой инфраструктуры (92,3%), единых рынка труда (76,9%) и информационного пространства (69,3%), а также повышение автомобилизации населения (69,3%). В меньшей степени способствует усилению агломерационных процессов укрепление социальных связей (53,9%). Что касается единого рынка недвижимости, то, с точки зрения опрошенных, его роль несколько менее значима (46,2%). Так же эксперты оценили постепенное изменение социальных установок населения в отношении качества среды жизнедеятельности (46,2%) (с чем это связано – с недооценкой роли социальных установок или с пониманием невозможности их быстрого изменения – сказать пока трудно, это заслуживает специального изучения). Наиболее низкую оценку (38,5%) получило расширение жилой застройки, способствующее стиранию границ города.

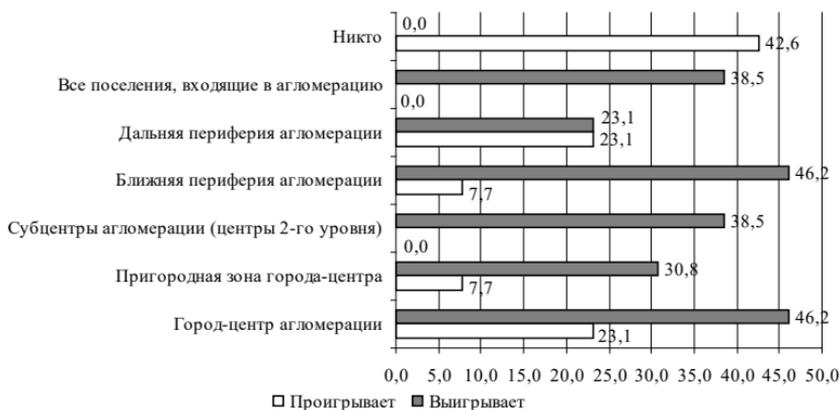
Основными барьерами, препятствующими агломерационным процессам, в современных условиях являются не только проблемы транспортного сообщения и низкая плотность дорожной сети (84,7% экспертов), которые названы в числе важнейших предпосылок развития агломераций, но и несовершенство нормативно-правовой базы, регулирующей процессы агломерирования. Так, первое место среди наиболее существенных препятствий занимают несовершенство нормативно-правовой базы в области межмуниципальных взаимодействий (92,3%), а также федерального законодательства (84,6%), отсутствие закрепленного понятия «агломерация», несогласованность перспектив развития муниципальных образований (77,0%), неразработанность механизмов согласования управленческих решений (69,3%). В качестве существенных факторов, препятствующих процессам агломерации, названы также опасения

муниципальных образований потерять самостоятельность (53,9%)¹³, сопротивление местных элит (38,5%) и значительные различия в качестве жизни центра и периферии (15,4%).

Эти препятствия существенно осложняют функционирование формирующихся агломераций и требуют определенных усилий, прежде всего, по созданию нормативно-правовой базы для реализации агломерационных процессов, как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Следует отметить и неоднородность пространства городских агломераций с точки зрения учета интересов различных субъектов территориальных отношений.

В структуре городских агломераций, помимо города-центра, можно выделить пригородную зону, субцентры, ближнюю и дальнюю периферию, которые по-разному реагируют на процессы агломерирования (рисунок). По мнению экспертов, в наибольшей степени от агломерирования выигрывают город-центр и ближняя периферия агломерации (по 46,2%), субцентры агломерации (38,5%), пригородная зона города-центра (30,8%).



«Кто выигрывает и кто проигрывает от процессов агломерирования?», % ответивших

¹³ Примечательно, что именно опасения муниципальных образований потерять самостоятельность в процессе агломерирования называют в качестве одного из основных препятствий формирования агломераций около двух третей руководителей муниципальных образований России (по данным опроса, проведенного нами в апреле-мае 2013 г.).

Также распространена точка зрения, что от агломерирования выигрывают все поселения, входящие в агломерацию (38,5%). А в наименьшей степени в выигрыше может оказаться дальняя периферия агломерации.

Что касается негативных последствий, то 46,2% экспертов считают, что от агломерирования никто не проигрывает, хотя каждый четвертый отмечает, что проиграть может, прежде всего, город-центр.

Интересно, что почти по всем элементам внутренней структуры агломерации доля позитивных оценок результатов агломерирования преобладает над негативными, за исключением дальней периферии, по отношению к которой мнения экспертов разделились (23% считают, что она выигрывает, и ровно столько же полагают, что она проигрывает).

По сути, это означает, что от формирования агломерации в первую очередь все-таки выигрывают более сильные, что идет вразрез с провозглашаемой социальной целью агломерирования (создание условий для повышения качества жизни и социального благополучия населения) и может повлечь за собой такие негативные социальные последствия, как нарастание дифференциации жителей в зависимости от места их проживания в рамках агломерации.

Каких агломеративных эффектов, по мнению экспертов, следует ожидать?

Традиционно принято говорить о связанном с концентрацией экономической деятельности позитивном агломерационном эффекте, который измеряется прежде всего с позиции экономической эффективности. Более того, встречается и точка зрения, что не может быть негативного агломерационного эффекта.

Чтобы уйти от такого понимания, мы используем понятие агломеративных эффектов. По нашему мнению, следует говорить не только об экономической, но и о социальной эффективности. Представляется, что агломерационные процессы имеют как позитивные, так и негативные результаты. В связи с этим экспертам были заданы вопросы о важности формирования агломераций с точки зрения результативности в отдельных направлениях и о вероятности появления негативных последствий.

Как считают эксперты, прежде всего, формирование агломерации наиболее важно с точки зрения повышения

управляемости и связанности территории (69,2%), возможностей межмуниципальной кооперации в решении местных проблем (61,5%), эффективного использования территориальных ресурсов (земли, недвижимости), а также оптимизации инженерной инфраструктуры (по 46,1% ответивших).

Относительно средне оценивается роль агломерации в получении синергетического эффекта от объединения потенциалов соседних территорий, расширения возможностей приложения труда, а также повышения качества жизни населения периферии, роста доступности социально-культурных благ и качественных услуг (в том числе образования), расширения рекреационных возможностей – все эти факторы назвали важными по 30,8% опрошенных. Это еще раз подтверждает вывод, сделанный выше, и не может не настораживать, поскольку социальная цель является одной из основных провозглашаемых целей форсированного агломерирования.

Наиболее вероятными негативными социальными последствиями, которые следует учитывать при разработке программ территориального развития, названы, по оценке экспертов, вероятность конфликта интересов властей центра и периферии (69,2%), стягивание населения к крупным городам и транспортным магистралям (61,6%), диспропорция развития «центр – периферия» (46,2%), и, как следствия, – нарастание социальной дифференциации (23,1%), неравномерность развития территории (46,2%), возможное углубление проблем малых городов, а также обезлюдивание части территории (38,5%). Весьма вероятную группу значимых негативных последствий составляют повышение нагрузки на транспортные магистрали, усложнение дорожно-транспортной ситуации (53,9%) (что еще раз подтверждает значимость развития транспортных коммуникаций в функционировании агломераций).

Менее вероятны, с точки зрения экспертов, обострение конкуренции за рабочие места (30,8%), усложнение управляемости территории, нарастание социальной дифференциации и ухудшение криминогенной ситуации (эти факторы назвали по 23,1% экспертов), а также обострение экологических проблем (15,4%), ухудшение качества зон отдыха и рекреации (7,7%). Конечно, это не означает отсутствия таких негативных

последствий, скорее, вероятность их проявления несколько ниже по сравнению с первой группой. Здесь необходим более углубленный анализ.

Таким образом, можно констатировать наличие как позитивных, так и негативных последствий процессов агломерирования, поэтому при оценке перспектив развития агломераций необходимо соизмерение позитивных и негативных эффектов (прежде всего социальных).

Для повышения надежности диагностики сложившейся ситуации и прогнозирования развития агломерации, помимо использования набора объективных характеристик, с нашей точки зрения, целесообразно привлечение субъективных оценок восприятия условий жизнедеятельности населением и построение на этой основе комплексного индикатора социального самочувствия населения, который можно использовать в качестве результирующего показателя социального благополучия городской агломерации.

* * *

Подводя итоги сказанному, следует подчеркнуть, что к агломерации целесообразно подходить как к элементу социально-территориальной структуры, делая акцент на учете происходящих в ней социальных процессов, а также на соизмерении позитивных и негативных социальных последствий. Агломерация должна формироваться естественным образом при наличии соответствующих предпосылок. Ее нельзя создать «сверху», можно лишь снять барьеры на пути позитивных для общества изменений и сгладить негативные последствия агломерационных процессов. В силу этого необходимым элементом должно стать социологическое сопровождение и мониторинг формирования агломерации. Управленческие решения, которые могут быть приняты на основе информации, получаемой в ходе социально-диагностических исследований, прежде всего, должны заключаться в создании условий для обеспечения интенсивных взаимодействий на территории, имеющей предпосылки и условия для развития агломерационных процессов.