

СТРАТЕГИЯ ЕКАТЕРИНБУРГА В СИСТЕМЕ ВНУТРИАГЛОМЕРАЦИОННЫХ СВЯЗЕЙ

Прядеин А. А.¹, Казакова Н. В.¹

¹ Администрация города Екатеринбурга (620014, Россия, Екатеринбург, пр-кт Ленина, 24а)

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Прядеин А. А., Казакова Н. В. Стратегия Екатеринбурга в системе внутриагломерационных связей // Муниципалитет: экономика и управление. 2023. № 2. С. 25–30. EDN СИАХС.

АННОТАЦИЯ:

Екатеринбург исторически и географически всегда был тесно связан с соседними городами. У Екатеринбурга и близлежащих городов общие рынки жилья и труда, транспортная и инженерная инфраструктура. Закономерно, что Екатеринбург, как ядро агломерации, заинтересован в том, чтобы на его территории отдельные проекты складывались в цельную картину и сейчас, и в будущем.

В статье исследуется опыт межмуниципального взаимодействия Екатеринбурга с городами-спутниками при реализации стратегии развития города. Основная задача авторов – доказать, что для стратегического управления и обеспечения реализации стратегии крупнейшего города целесообразным и эффективным является использование подхода согласования локальных приоритетов с направлениями стратегического развития соседних городов.

Результаты выполненного исследования будут полезны органам регионального и муниципального управления при разработке, актуализации стратегии социально-экономического развития и документов территориального планирования, выработки механизмов межмуниципального взаимодействия, а также могут занять должное место в структуре научного знания в области региональной и муниципальной экономики.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: стратегическое планирование, стратегия развития, межмуниципальное взаимодействие, агломерация.

В настоящее время стратегическое планирование и управление занимает одно из ключевых мест при определении путей городского развития. Чем крупнее город, тем выше значимость каждого шага, направленного на социально-экономическое, пространственное и территориальное развитие. Город – это не замкнутая система. Долгосрочное развитие крупнейшего города необходимо рассматривать во взаимосвязи с прилегающими территориями и городами-спутниками.

Агломерация является естественным явлением, связанным с процессом урбанизации и концентрацией населения в ядрах систем расселения. Именно объективность этих процессов диктует стратегическую значимость планирования территориального развития в целях гармоничного экономического и социального развития местных сообществ. Тем более это важно для Урало-Сибирского региона, где с XVIII в. поселения основывались именно как города-заводы, вблизи месторождений полезных ископаемых и рек, чья движущая сила использовалась для приведения в действие заводских механизмов.

История Екатеринбурга начиналась именно таким образом. Вблизи него располагались и другие такие поселения (Уктусский завод, Верх-Исетский завод и другие), которые в процессе разрастания Екатеринбурга стали его районами. То есть Екатеринбург изначально сформировался на основе агломерации заводских поселков, что и сегодня определяет специфику отдельных его частей – заводских периферий, граничащих с жилыми зонами: транспортные диспропорции, отсутствие единого зеленого каркаса и т.д.

Иными словами, история урбанизации, прошедшая один виток развития агломерации, сама подсказывает необходимость прагматичного и расчетливого подхода при планировании развития современного этапа агломерации.

На текущем этапе Екатеринбургская городская агломерация представляет собой разнородную территорию, при этом города агломерации расположены на различном расстоянии от ядра: от практически полного срастания, до 60 километров по дорогам различных категорий. Тем не менее тяготение к ядру является очевидным, что приводит к актив-

ному заполнению межселенных территорий объектами промышленности, транспортно-логистическими комплексами, сервисными предприятиями, жилыми поселками.

С особой остротой встает вопрос совместного использования ресурсов, которыми располагает агломерация: земля, большая часть которой занята лесами, источники водоснабжения, которые являются серьезным ограничением для роста населения и производительных сил, наконец, человеческие ресурсы. Существует огромный запрос на сохранение природного и рекреационного потенциалов.

Сложность этих процессов и их взаимосвязей обуславливает необходимость использования системного и комплексного подходов при исследовании вопросов перспективного развития городских агломераций. А формирование и реализация долгосрочных планов – корпоративного подхода для учета интересов местных сообществ во благо развития всего организма агломерации в целом.

Внимание к агломерациям повышено на всех уровнях публичной власти. Это связано, в первую очередь, с экономическим потенциалом агломераций. Так, по оценке Института экономики города суммарный вклад крупнейших городских экономик в ВВП России возрастал в 2013–2017 гг. и достиг 48 % в 2021 г., тогда как их вклад в численность населения составил только 35 %¹.

Стратегия пространственного развития России до 2025 г., утвержденная в феврале 2019 г., предполагает формирование 20 агломераций с численностью населения от 1,5 до 3 миллионов человек². В Плане реализации Стратегии пространственного развития России, утвержденном в декабре 2019 г., отдельный раздел посвящен социально-экономическому развитию крупных и крупнейших городских агломераций.

Для достижения целей и реализации задач пространственного развития Стратегией пространственного развития РФ предусмотрена разработка долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций.

Порядок разработки согласования утверждения и мониторинга долгосрочного плана социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций определен Правительством РФ³.

Министерством экономического развития Российской Федерации Екатеринбургская городская агломерация выбрана в числе трех пилотных про-

ектов наряду с Нижегородской и Краснодарской по апробации методических подходов для разработки долгосрочного плана развития агломерации до 2030 г.

Принципами и основными направлениями пространственного развития, закрепленными в этих стратегических документах, являются ликвидация инфраструктурных ограничений, создание опорной транспортной сети Российской Федерации с включением в нее агломераций как центров экономического роста.

Правительство Свердловской области с 2016 г. придерживается последовательной позиции, в которой на первом месте поставлен аспект развития территории – достижение максимальных экономических и социальных эффектов.

Три городские агломерации в Свердловской области сформировались объективно как территориально-экономические системы, а не определены искусственно. Это разновеликие агломерации, и только Екатеринбургская относится к категории «крупнейших», но устойчивость развития региона в целом формирует из этих трех агломераций своеобразную ось устойчивого развития. Территории городских округов, вовлеченных в агломерационные процессы, были и остаются частью территории региона. Вопросы управления, поиска и внедрения механизмов, согласованного между регионом и муниципалитетами планирования и мониторинга реализации планов, решаются исходя из позиции, что агломерации не вырваны из ткани региона, а есть часть этой ткани со своими специфическими особенностями.

Сегодня Екатеринбургская агломерация включает в себя 14 муниципальных образований, компактно расположившихся вокруг Екатеринбурга.

Население агломерации на 1 января 2022 г. составляет более двух миллионов (2 млн 155 тысяч) человек и превысило половину населения Свердловской области. В границах агломерации на площади меньше 7 % площади Свердловской области сосредоточены более 60 % инвестиций, около 70 % розничного товарооборота, более 80 % объемов вводимого жилья.

Приведенные параметры характеризуют сложившуюся на территории Свердловской области Екатеринбургскую агломерацию как крупнейшую, полноценную моноцентрическую агломерацию РФ, с высокими значениями основных градостроительных характеристик, с повышательным трендом в динамике численности населения, с центростремительным вектором развития.

Большинство городов Екатеринбургской агломерации основаны сразу как городские поселения, как промышленные города-заводы, исторически встроенные в общие технологические цепочки. Сегодня города агломерации срослись между собой элементами жилой застройки, объединены социальной, транспортной и инженерной инфраструктурами, сформировали и развивают единые рынки жилья, труда и услуг.

¹ Институт экономики города представляет актуализированную методику и результаты оценки ВВП крупнейших городских агломераций России в 2013–2021 гг. URL: <https://www.urbanomics.ru/centr-obshchestvennyh-svyazey/news/institut-ekonomiki-goroda-predstavlyayet-aktualizirovannuyu> (дата обращения: 27.06.2023).

² Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года : утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 № 207-р.

³ Об утверждении Правил согласования, утверждения и мониторинга реализации долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций : Постановление Правительства Российской Федерации от 31.05.2022 № 996.

По оценкам экспертов, более 200 тысяч человек, проживающих в Верхней Пышме, Березовском, Арамиле, Сысерти, Среднеуральске, Полевском, Первоуральске, Ревде, работают в Екатеринбурге. Значительное количество жителей близлежащих городов и сел приезжают в Екатеринбург на учебу, за покупками, отдохнуть и развлечься, получить медицинские услуги и т.п. И наоборот, есть встречное движение жителей Екатеринбурга в соседние территории – коттеджные поселки, садовые участки, на отдых и т.п. В сознании людей стираются границы между близлежащими городами.

Все это свидетельствует о том, что с точки зрения экономико-географической реальности Екатеринбургская агломерация существует.

Сегодня задача органов власти заключается в том, чтобы существующие тенденции и процессы развиваться в интересах всех жителей агломерации на основе минимизации затрат и применения комплексного подхода к развитию территорий.

В Стратегии Екатеринбурга до 2030 г., утвержденной в 2018 г., особое внимание уделяется процессам развития Екатеринбургской агломерации.

Во-первых, первым шагом при создании Стратегического плана до 2030 г. стала разработка его научно обоснованной базы – Долгосрочного прогноза социально-экономического развития города Екатеринбурга до 2035 г., в котором были определены три сценария развития Екатеринбурга совместно с городами-спутниками, образующими Екатеринбургскую агломерацию [1]. Поскольку город вместе со спутниками уже развивается как сложившаяся агломерация полицентрического типа, было определено, что усилия следует сосредоточить не на формальном поглощении прилегающих территорий, а на развитии экономических и инфраструктурных связей.

Исходя из этого, в «стратегическом видении» обозначено, что Екатеринбург к 2030 г. представляется как центр Екатеринбургской агломерации, одной из крупнейших в России, являющейся межрегиональным центром социально-экономического развития и притяжения востока европейской и западносибирской частей России и Северного Казахстана⁴.

Во-вторых, в каждое стратегическое направление Стратегического плана развития Екатеринбурга включены аспекты агломерационного развития:

- сохранение и развитие человеческого капитала: взаимовыгодное использование потенциала образовательных, культурных, медицинских, спортивных и др. учреждений жителями Екатеринбурга и городов-спутников;
- Екатеринбург – межрегиональный инновационно ориентированный промышленно-финансовый центр: формирование единого рынка труда,

недвижимости, пояса промышленных предприятий, развитие кооперационных связей, в том числе создание новых рабочих мест, реализация совместных проектов по размещению на территории агломерации производственных предприятий;

- развитие и модернизация ЖКХ: содействие формированию эффективного взаимодействия между участниками агломерации в целях модернизации коммунальной инфраструктуры, обеспечения надежности и эффективности ее функционирования (развитие инженерных систем в соответствии с утвержденными схемами тепло-, газо-, электро-, водоснабжения и водоотведения);
- развитие рынка товаров и услуг: создание общей схемы торговых узлов, создание эффективной системы распределения и реализации товаров и услуг;
- формирование сбалансированной транспортной системы: формирование единой транспортной схемы (общих маршрутов и единого проездного билета), запуск скоростных видов транспорта, реализация инвестиционных проектов развития транспортной инфраструктуры (ВСМ Екатеринбург–Челябинск, Наземное метро, Большое Седейниково и пр.);
- формирование комфортной, экологически благополучной городской среды: создание межмуниципального предприятия по утилизации иловых осадков и сточных вод, создание общих рекреационных зон, реализация совместных проектов по сбору, утилизации и переработки ТКО;
- развитие гражданского общества и местного самоуправления: учет мнения жителей агломерации при разработке и реализации межмуниципальных проектов;
- стратегия пространственного развития: согласование генеральных планов развития городов-участников агломерации с целью повышения эффективности использования застроенных территорий, определения взаимовыгодных направлений развития неосвоенных территорий, осуществления строительства и развития инфраструктуры между городами и строительства жилья на этих территориях, тем самым обеспечение привлечения инвесторов.

На заключительном этапе актуализации стратегии было проведено общественное обсуждение с привлечением представителей городов-спутников. Тем самым Администрация города Екатеринбурга смогла совместно обсудить вопросы дальнейшего развития города и близлежащих городов в процессе создания Екатеринбургской агломерации как единого организма.

В результате актуализации в Стратегию Екатеринбурга 2030 были включены 65 стратегических проектов. Приоритетными с позиции агломерационного развития являются: «Екатеринбург – мировой университетский центр», «Торговые узлы Екатеринбурга», «Екатеринбург – межрегиональный центр оптовой торговли», «Екатеринбург – евроазиатский торгово-транспортный центр», «Мо-

⁴ Решение Екатеринбургской городской Думы от 25.05.2018 № 12/81 «О внесении изменений в Решение Екатеринбургской городской Думы от 10 июня 2003 года № 40/6 «О Стратегическом плане развития Екатеринбурга».

Таблица 1 — Основные направления развития Екатеринбургской городской агломерации

Каркасы Екатеринбургской городской агломерации	Перечень проектов
Высокотехнологичный промышленно-логистический каркас	Сухой порт «Екатеринбург»; ТЛЦ «Екатеринбург»; ТЛЦ «Уральский»; Создание новой площадки особой экономической зоны «Титановая долина»; Строительство производственного комплекса для промышленной деятельности АО «Уральский завод гражданской авиации» на территории площадки «Уктус» ОЭЗ «Титановая долина»; Создание промышленного технопарка «Авиатор»; Проект по организации производства по импортозамещению гидравлической аппаратуры
Инновационный инженерный и транспортный каркас	«Вода для агломерации»; «Умная агломерация»; «Наземное метро»; Создание дополнительной системы водопитания; Квантовая инфраструктура агломерации; Промышленный инновационный центр: Контур-парк»; Строительство автодороги Ревда-Первоуральск; Строительство автодороги Полевской – Сысерть; Строительство и реконструкция дороги Р-351 Екатеринбург – Тюмень в обход с. Малобрусянское Белоярского городского округа, с. Мезенское городского округа Заречный; Проект снятия инфраструктурных ограничений на Северном полукольце ЕКАД
Социально-рекреационный каркас	Строительство многофункционального биатлонного комплекса в г. Екатеринбурге; Строительство центра гребного слалома «Урал» в г. Екатеринбурге; Развитие сети центров отдыха и оздоровления детей; Зеленая долина (Березовский городской округ)

дернизация железнодорожного узла», «Аэропорт «Кольцово» – международный пассажирский и грузовой хаб».

В стратегии помимо аспектов агломерационного развития во всех стратегических направлениях предусмотрена разработка отдельного стратегического проекта «Екатеринбургская агломерация».

В рамках реализации стратегического проекта «Екатеринбургская агломерация» в ноябре 2020 г. Главы 14 городских округов подписали Соглашение о взаимодействии. Соглашение заключено между равными по своему статусу сторонами, все муниципальные образования в составе агломерации оставляют за собой и территории в существующих границах, и полномочия по управлению в рамках действующего законодательства.

В основу Соглашения положена цель экономического развития каждого муниципального образования и агломерации в целом. Для достижения этой цели городами сформирован и реализуется Перечень агломерационных проектов (далее – Перечень), в котором заинтересованы и маленькие города, и крупное ядро, которые усилят или укрепят межгородские взаимосвязи.

Проекты Перечня легли в основу проекта долгосрочного плана развития Екатеринбургской агломерации, подготовленный Правительством Свердловской области совместно с городами Екатеринбургской агломерации.

Рассматривая структуру документов стратегического планирования, необходимо учесть, что долгосрочный план развития должен стать одним из основных стратегических документов развития агломераций в стране, а утверждаемый Министерством экономического развития Российской Федерации перечень проектов сформирует его основу.

Целью долгосрочного плана развития является повышение качества жизни и благосостояния населения на основе создания возможностей устойчивого развития экономики, усиление роли Екатеринбургской городской агломерации как опорного узла в системе расселения страны, обеспечивающего вклад в экономический рост РФ более 1 % ежегодно за счет эффективного инфраструктурного и пространственного развития.

Исходя из цели, основными направлениями развития Екатеринбургской городской агломерации являются формирование следующих агломерационных каркасов.

1) Высокотехнологичный промышленно-логистический каркас, предусматривающий формирование на территории агломерации центра высокотехнологичного производства и мультимодального транспортного узла. Это реализация проекта «Сухой порт» (ТЛЦ «Екатеринбург», ТЛЦ «Уральский»), развитие производственных предприятий, технопарков и кластеров (например, строительство производственного комплекса АО «УЗГА» на территории площадки «Уктус» ОЭЗ «Титановая долина»).

2) Инновационный инженерный и транспортный каркас, предполагающий использование современных инженерных и SMART-решений в создании и управлении транспортной, инженерной инфраструктурами и инфраструктурой обращения с твердыми коммунальными отходами, обеспечение в достаточном количестве качественной питьевой водой и системами водоотведения. В рамках развития данного каркаса запланирована реализация проектов: «Наземное метро», «Южный обход Екатеринбурга», проект снятия инфраструктурных ограничений на Северном полукольце Екатеринбургской кольцевой автодороги, проекты

«Создание дополнительной системы водопитания» и «Умная агломерация».

3) Социально-рекреационный каркас. Основные проекты в рамках данного каркаса – отдых детей в оздоровительных лагерях, строительство межмуниципальных школ и детских садов, туристический проект «Река Чусовая».

Формирование каркасов позволит стимулировать социально-экономическое развитие Екатеринбургской агломерации, а именно рост численности населения, валовой добавленной стоимости, инвестиций на душу населения и уровня средней заработной платы.

Кроме того, формирование каркасов приведет к росту инвестиционной активности в Екатеринбургской агломерации по оценочным данным на 2,6 трлн. руб. за период с 2023 по 2030 гг.

В 2022 г. Администрация города Екатеринбурга вновь приступила к актуализации Стратегического плана развития Екатеринбурга. Как и в предыдущие периоды сохранился основополагающий принцип – совмещение сроков разработки документов социально-экономического и территориального планирования. Само по себе совмещение сроков позволяет увязать содержание документов стратегии и Генерального плана города.

Новацией текущего этапа актуализации стратегических документов стало разработка МБУ «Мастерская Генерального плана» Концепции территориального развития Екатеринбурга в Екатеринбургской агломерации (далее – Концепция) с целью взаимной увязки между собой планов по территориальному развитию города и соседних городских округов. В основу Концепции легли данные документов стратегического и территориального планирования Свердловской области и городов в составе Екатеринбургской агломерации, предложения заинтересованных лиц.

В Концепции Екатеринбург рассматривается в качестве ядра Екатеринбургской агломерации, входящего в единую систему с городами-спутниками за счет социального, экономического, транспортного и иных видов взаимодействия.

В целях формирования единого комплексного подхода к развитию территорий агломерации выделены основные принципы, в соответствии с которыми в дальнейшем принимались решения по развитию территорий: безопасность, экологическая устойчивость, экономическая эффективность, баланс интересов, вариативность.

В Концепции выделено шесть основных направлений территориального развития, взаимосвязанных со стратегическими направлениями Стратегического плана Екатеринбурга: жилищно-гражданское обеспечение, развитие мест прило-

жения труда, повышение экологической устойчивости, развитие транспортной инфраструктуры, развитие инженерной инфраструктуры, идентичность Екатеринбурга⁵.

Одновременно подготовка такого документа позволила определить проблемные зоны: выявить новые или уточнить имеющиеся вопросы и «узкие» места, требующие совместного решения, обращения в региональные органы власти. Например, работа с территориями лесов при реализации проектов или обеспечение безопасного водоснабжения жителей наших городов.

Концепция территориального развития явилась по содержанию уникальными документами, которая позволила в полной мере определить четкие стратегические приоритеты, согласованные с отраслевыми приоритетами развития городов и направлениями территориального развития.

Основные положения Концепции территориального развития лягут в основу актуализированной версии стратегии Екатеринбурга, дополнив ее территориальными компонентами во взаимосвязке с городами-спутниками.

В целом, следует отметить, что планомерная последовательная работа Администрации города Екатеринбурга в сфере стратегического планирования в части учета агломерационных процессов представила органам местного самоуправления возможность определить взаимовыгодные пути долгосрочного развития, а также использовать агломерационное развитие для выработки рационального регулирования миграционных потоков населения, использования имеющихся ресурсов территории и развития на территории региона зоны прогрессивного развития.

В заключение подчеркнем, что каждое муниципальное образование, особенно это, относится к крупным и крупнейшим муниципалитетам, обязано иметь свои адаптированные к его уникальным условиям развития механизмы межмуниципального взаимодействия. Только проанализировав генезис развития каждого города агломерации, осознав их преимущества и недостатки, возможности и угрозы долгосрочного развития, установив осуществимые стратегические цели и задачи, можно превратить недостатки отдельных городов в их преимущества и соответственно в факторы активизации зон роста, что в целом будет способствовать устойчивому стабильному развитию агломерации, повышению ее конкурентоспособности. ■

⁵ Городские власти представили строительному сообществу Концепцию территориального развития Екатеринбурга. URL: <https://www.ekburg.ru/news/24/88999-gorodskie-vlasti-predstavili-stroitelnomu-soobshchestvu-kontseptsiyu-territorialnogo-razvitiya-ekaterinburga/> (дата обращения: 27.06.2023).

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

[1] Лаврикова Ю. Г., Антипин И. А., Прядеин А. А., Суворова А. В. Прогноз развития крупнейшего города: конструирование иннова-

ционного будущего // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2016. № 6 (48). С. 214–235. EDN XRXQHD.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Прядеин Алексей Анатольевич – кандидат экономических наук; Администрация города Екатеринбурга – начальник Департамента экономики (620014, Россия, Екатеринбург, пр. Ленина, 24а); pryadein_aa@ekadm.ru.

Казакова Наталья Викторовна – кандидат экономических наук; Администрация города Екатеринбурга – начальник отдела стратегического планирования и контроля реализации Стратегического плана (620014, Россия, Екатеринбург, пр. Ленина, 24а); kazakova_nv@ekadm.ru. AuthorID РИНЦ: 710128.

THE STRATEGY OF EKATERINBURG IN THE SYSTEM OF INTRA-AGGLOMERATION CONNECTIONS

Pryadein A. A.¹, Kazakova N. V.¹

¹ Administration of the city of Ekaterinburg (24a, Lenin Av., Ekaterinburg, 620014, Russia)

FOR CITATION:

Pryadein, A. A., & Kazakova, N. V. (2023). The strategy of Ekaterinburg in the system of intra-agglomeration connections. *Municipality: Economics and Management*, (2), 25–30. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2023-2-25-30>.

ABSTRACT:

Historically and geographically, Ekaterinburg has always been closely connected with the neighboring cities. Both Ekaterinburg and the neighboring cities have common housing and labor markets, transport and engineering infrastructure. Ekaterinburg, as the core of this agglomeration, is understandably interested that individual projects on its territory make an integral picture both now and in the future.

The article examines practice of inter-municipal cooperation between Ekaterinburg and satellite cities to implement the city development strategy. The authors' key task is to prove that for strategic management and ensuring strategy implementation of the major city, synchronization of local priorities with strategic development directions of the neighboring cities seems appropriate and efficient.

The results of the research will be useful for regional and municipal authorities to develop and update the socio-economic development strategy and territorial planning documents, to elaborate mechanisms for inter-municipal interaction. They can also take a proper place in the structure of scientific knowledge in the field of regional and municipal economics.

KEYWORDS: strategic planning, development strategy, inter-municipal interaction, agglomeration.

REFERENCES

- [1] LAVRIKOVA, YU. G., ANTIPIN, I. A., PRYADEIN, A. A., & SUVOROVA, A. V. (2016). Major city development forecast: Designing the innovative future. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, (6), 214–235. <https://doi.org/10.15838/esc.2016.6.48.12>.

AUTHORS' INFORMATION:

Aleksey A. Pryadein – Ph.D. of Economic Sciences; Administration of the city of Ekaterinburg – head of the Department of Economics (24a, Lenin Av., Ekaterinburg, 620014, Russia); pryadein_aa@ekadm.ru.

Natalya V. Kazakova – Ph.D. of Economic Sciences; Administration of the city of Ekaterinburg – head of the Department of Strategic Planning and Control of the Implementation of the Strategic Plan (24a, Lenin Av., Ekaterinburg, 620014, Russia); kazakova_nv@ekadm.ru. RSCI AuthorID: 710128.