

доставляющий командованию совершенно необходимую информацию для принятия решений. Невозможно одержать победу, не учитывая должным образом характер театра военных действий. Невозможно принимать правильные управленческие решения, причем правильные в долгосрочной перспективе, не учитывая объективных законов общественного развития, в том числе и эволюции расселения. С.А. Тархов удачно назвал эволюцию расселения, топологической структуры транспортных сетей и некоторые другие подобные процессы квазиестественными. Они относятся к области социальных явлений, но столь же объективны, как и природные процессы, изучаемые естественными науками.

Л.В. Смирнягин

Доцент географического факультета МГУ, научный консультант Института экономики города, доктор географических наук

Агломерация: за и против

Агломерационная лихорадка

В 2007 г. в России внезапно вспыхнула своего рода агломерационная лихорадка. Если в 2006 г. самым популярным среди чиновников «научным» словом был «кластер», то теперь его заменила «агломерация». Власти крупных городов приступили к разработке планов по созданию новых городских образований в виде сгустка близлежащих населенных пунктов, которые в сумме могли бы превысить людность в 1 млн жителей. Пресса запестрела оживленными комментариями. Наибольшим вниманием пользовалась инициатива Иркутска, где всюду принялись готовиться к образованию агломерации Иркутск — Ангарск — Шелехов. Министерство регионального развития заявило, что им уже разработана двадцатилетняя программа создания восьми так называемых агломеративных центров с «многомиллионным населением», помимо Москвы и Санкт-Петербурга упоминались Ростов, Владивосток, Иркутск и Сочи. Позже речь пошла уже о 14 таких центрах, включая Екатеринбург и Челябинск.

Урбанисты, как ученые, могут только приветствовать такой резкий рост внимания к своей проблематике. Однако это внимание во многом спекулятивно и окрашено политически. Оно было порождено в основном двумя обстоятельствами. Во-первых, тревогой по поводу того, что численность жителей стала неуклонно сокращаться, притом не только в России в среднем, но и во многих крупных городах, так что число городов-миллионников в стране стало уменьшаться. Во-вторых, убежденностью властей и журна-

листов в том, что крупный бизнес сегодня согласен идти только в города-миллионники, а потому города, где людность ниже, обречены на отсутствие инвестиций.

Первое обстоятельство можно признать вполне разумным, если бы не настойчивое желание властей и министерских работников бороться с сокращением населения с помощью статистики: объединим несколько соседствующих городов в один — и вместо сокращения людности, скажем, Иркутска за 17 лет с 622 тыс. до 578 тыс. жителей получим ее рост более чем до 1 млн.

Второе же обстоятельство и вовсе обусловлено типичной социальной мифологией. Нет никаких признаков особой ориентации крупного бизнеса именно на города-миллионники. Более того, в развитых странах Запада давно уже подмечена тенденция обратная — опережающий рост инвестиций за пределами крупнейших городов. Дж. Карлино, американский эксперт, пишет об этом примерно так: в недавнем прошлом мы были свидетелями двух ярких сдвигов в размещении хозяйства США — с Севера на Юг и из крупных городов в их пригороды, а ныне развивается третья тенденция — деконцентрация, то есть сдвиг активности в средние по размерам агломерации страны¹.

Но Америка нам, как известно, не указ, у нас особые условия и особый путь. Приходится констатировать, что «агломеративным» процессам в нашей стране предстоит развиваться и далее. К сожалению, есть угроза того, что развиваться они будут в условиях весьма смутного, а вернее — сугубо ошибочного представления властей о том, что такое агломерация и агломерационные процессы в урбанистике. Судя по дискуссии, развернувшейся в нашей прессе по этому поводу, в ней господствуют два странных предрассудка. Создание агломераций приравнивается к административному слиянию населенных пунктов, а подоплека этого процесса видится в слиянии самих «текстур» городов — срастании застроенных территорий друг с другом.

Вот как обсуждается эта проблема, например, на Урале. Председатель комиссии по городскому самоуправлению Тюменской городской думы П. Головин начинает говорить об агломерации, а потом все равно сворачивает на административное слияние: «У Тюмени городов-спутников просто нет, ближайшие Заводоуковск и Ялуторовск расположены в 80–100 км. Поэтому укрупняться, скажем, по примеру Екатеринбурга у нас не получится». Представитель челябинской мэрии говорит еще откровеннее: «Все, что можно было объединить с Челябинском, объединили еще три года назад. Больше сливаться не с кем». В пресс-службе администрации Первоуральска сетуют на то, что их город не удастся «срастить» с Екатеринбургом: «Город на большом отдалении от Екатеринбурга. Вряд ли даже за 20 лет удастся освоить те 37 километров, которые нас разделяют».

Пожалуй, лучше всего эту логику выразил директор Института экономики УрО РАН А. Татаркин в журнале «Эксперт-Урал». Сначала он призвал к объединению городов: «Города необходимо объединять, но нужно это делать

¹ См.: Where the Jobs are Now // Monthly Labor Review. 2000. Vol. 123. Is. 12. P. 40.

постепенно». Потом подчеркнул, казалось бы, вполне здравую мысль: «Речь не идет о включении этих населенных пунктов в черту Екатеринбурга. Города объединятся инфраструктурно». Однако в заключение он все же дал понять, что в конечном-то счете агломерация должна неминуемо превратиться в единый город: «Только когда межгородская застройка дойдет до того, что спутники можно будет включать в черту центрального города, целесообразно решать вопрос о их присоединении. Мэры станут главами районов»¹.

Что такое город

Потребность в представлениях об агломерации сложилась прежде всего потому, что административные границы сплошь и рядом не отражают действительных территориальных размеров города. Само понятие «город» трактуется в разных странах по-разному, а его административный смысл, который фиксируют карты и статистика, зависит от исторических особенностей страны или просто от капризов ее чиновников. Например, в большинстве стран принято считать, что городом можно назвать только населенный пункт определенной, достаточно большой людности, но в том, что такое «достаточная людность», согласия нет и в помине. Так, в Канаде, Гондурасе и на Филиппинах ее нижний порог определен в 1 тыс. человек, во Франции, ФРГ, Заире и Кении — в 2 тыс., в США и Мексике — в 2,5 тыс., в Японии и Бангладеш — в 5 тыс., в Малайзии, Греции и Швейцарии — в 10 тыс. (лег-

Административные границы сплошь и рядом не отражают действительных территориальных размеров города

ко заметить, что выбор порога вовсе не зависит от типа страны, от ее богатства, от региона мира). Более того, есть страны, которые вообще не используют для этого параметрический критерий. В Бразилии, Египте, Турции и Дании городом считается поселение, в котором размещаются органы территориальной власти, то есть поселение со «столичными» функциями. А в Великобритании, Бельгии и Танзании поступают еще проще: городской статус присваивается поселениям по указу правительства...

Самое досадное для урбанистов, наверное, в том, что городские границы проводятся чиновниками исходя из текущих нужд управления городом. Как правило, границы не успевают расширяться вслед за расширением самого города или вообще прекращают расширяться — например, если наталкиваются на границы соседнего города или просто потому, что таковы сложившиеся в данной стране правила. Так, бельгийская столица Брюссель формально является одной коммуной людностью в 141 тыс. жителей, а в реальности это 19 соседствующих коммун с другими названиями суммарной людностью больше 1 млн человек. В нашей Москве Бульварное и Садовое кольца и ос-

¹ Крепить связи // Эксперт-Урал. 2007. 16 апр.

татки Камер-Коллежского вала — это следы старинных границ города, его крепостных стен, а сегодня эта граница вышла далеко за пределы новой своей административной «стены» — Московской кольцевой автодороги.

Что такое агломерация

Дело даже не только в том, что московская застройка перешагнула через МКАД, — с этим еще можно совладать с помощью административных «языков», которые охватывают Бутово или Зеленоград. Важнее то, что повседневная жизнь множества городов и поселков вокруг Москвы, даже не связанных с нею непосредственным соседством, решающим образом зависит от их близости к этому городу-гиганту. Их жители могут ездить в Москву на работу, пользоваться московскими услугами и вообще осваивать все преимущества столицы (прежде всего самый широкий в стране спектр рабочих мест и видов услуг), проживая в поселениях скромного размера, а потому не подвергаясь тяготам, типичным для мегаполиса (транспортные пробки, загазованность воздуха, повышенный уровень преступности и т.п.). Это и есть классическая агломерация.

Входящие в агломерацию города развиваются сопряженно друг с другом, но во многом независимо

Поэтому трудно вообразить что-нибудь более противоречащее сути современной городской агломерации, чем идеи административного слияния или морфологического срастания. Агломерация — образование как бы естественное, его главные преимущества связаны как раз с тем, что входящие в агломерацию города развиваются сопряженно друг с другом, но во многом независимо. К тому же это образование не морфологическое (не застроенное пятно), а функциональное, основанное на взаимосвязях соседствующих городов, причем эти взаимосвязи могут простираются через немалые расстояния по совершенно неурбанизированной местности. Об этом свидетельствует полувековой (как минимум) опыт активного развития этого процесса в странах мира, как экономически развитых, так и развивающихся (да и в бывших социалистических тоже).

Что такое агломерация в классическом, исходном смысле? На этот счет уже имеются общепринятые определения энциклопедической строгости. Суть их сводится примерно к следующему: это территориальная совокупность нескольких населенных пунктов (в основном городов), которые объединены в единую локальную систему трудовыми и другими поездками населения, развитыми благодаря взаимной близости этих городов и хорошим средствам коммуникации между ними.

США как пример и образец

Хорошим примером могут служить США — можно сказать, даже образцом, потому что там над проблемой выделения агломераций задумались еще в 1940-х гг. Уже тогда не только ученым, но и чиновникам стало ясно,

что традиционные административные границы городов уже не способны отражать новые черты урбанизации. К 1950-м гг. здесь была разработана методика выделения так называемых статистических метрополитенских ареалов — сгустков населения вокруг крупных городов. Первый список таких агломераций (их оказалось 160) был составлен по переписи 1950 г. К нашим дням методика упростилась и стала привычной.

В США агломерации выделяют по сетке так называемых графств (их в США более 3 тыс.), то есть аналогов наших административных районов. Основой агломерации служит город, но не в административных границах, а в виде реально застроенного ареала (urban area). Важно, чтобы его людность была больше 10 тыс. жителей. Графство, в котором он расположен, называется центральным (их может быть и несколько). К центральному можно присоединять соседние графства, если они удовлетворяют хотя бы одному из двух критериев: более 25% их жителей ездят работать в центральное графство или более 25% местных рабочих мест заняты жителями центрального графства. Почему 25%? Да потому, что сегодня в среднем по США около 25% работников трудятся за пределами графства своего проживания (в 1960 г. этот показатель был около 15%). Таким образом, агломерация состоит из одного или нескольких графств. Отражая перемены по ходу времени, число графств в агломерации может расти; так, в 1960 г. агломерация Атланта (штат Джорджия) состояла из четырех графств, а сегодня — из 19. Если в центральном городе агломерации больше 50 тыс. жителей, ее называют метрополитенским ареалом, если меньше — микрополитенским.

В соответствии с переписью 2000 г., в США насчитывалось 362 метрополитенских и 560 микрополитенских ареалов (плюс в Пуэрто-Рико — 8 макро и 5 микро). В них сейчас живут 275 млн американцев, то есть 93% населения!

Картина урбанизации Америки выглядит совсем иной, если переходить от административных городов к агломерациям. Трудно поверить, но в США, в громадной стране с 300 млн жителей, всего девять городов-миллионников, в которых живут лишь 24 млн американцев, то есть около 7% их общей численности. При этом значительная людность есть только у Нью-Йорка (8 млн жителей), Лос-Анджелеса (почти 4 млн), Чикаго (почти 3 млн) и Хьюстона (2 млн), у остальных (Филадельфия, Финикс, Сан-Антонио и Сан-Диего) она составляет около 1–1,5 млн жителей. Создается впечатление какого-то рурального общества, «одноэтажной Америки». Однако если судить по агломерациям, то миллионников в США оказывается ровно полсотни, и в них живут 160 млн человек. Иными словами, больше половины американцев сосредоточены в крупнейших формах современного урбанизма. Главные агломерации Америки выглядят внушительно: Нью-Йорк — это почти 19 млн жителей, Лос-Анджелес — почти 13 млн, Чикаго — почти 10 млн, Даллас — Форт-Уэрт и Филадельфия — почти 6 млн, а Майами, Хьюстон, Вашингтон и Атланта — около 5 млн.

Американские агломерации недаром называются «статистическими ареалами»: в них нет никакого административного и управленческого смысла. Государственные статистики не устают подчеркивать в своих релизах, что

они выделяют эти ареалы в чисто учетных целях и что те учреждения или компании, которые используют эту сетку для своих целей (например, для размещения инвестиций), должны крепко подумать над тем, насколько она соответствует этим целям.

Никому в Америке и в голову не приходит поднимать вопрос об административном слиянии всех муниципалитетов, входящих в агломерацию, и не столько из-за технических трудностей, сколько просто потому, что в этом не видят никакого смысла. Правда, в недалеком прошлом город Нэшвилл в штате Теннесси решил объединиться с вмещающим его графством Дэвидсон, и теперь новое образование имеет двойное наименование — Нэшвилл-Дэвидсон, но этот случай так и остался уникальным...

Преимущества агломерации: крупногородские услуги

Главное преимущество агломерации — это возможность ее жителей пользоваться такими видами услуг, которые могут существовать только в городах значительно большей людности, чем людность отдельных городов, входящих в эту агломерацию. Образую общую систему расселения, связанную воедино транспортной инфраструктурой, города позволяют создать в центре такой агломерации рынок, равный суммарной численности их жителей. Если это города людностью в 20–30 жителей, то ни в одном из них по отдельности не сможет эффективно работать крупный супермаркет, но если суммарная людность агломерации подбирается к 100 тыс. жителей, то спроса хватит не на один такой супермаркет и даже на мегамолл.

Другой показательный пример — оперный театр. Он может рентабельно существовать, как правило, только в городе-миллионнике, но если менее значительные города сближены и сумели создать взаимосвязанную систему в виде агломерации миллионной людности, то в одном из них (обычно самом крупном и расположенном в геометрическом центре) вполне может работать оперный театр.

Словом, дело лишь за тем, чтобы соединить основные населенные пункты агломерации с центральным городом с помощью скоростных средств пассажирского транспорта, благодаря чему центр главного города окажется в пределах некоей разумной доступности от всех входящих в агломерацию населенных пунктов. Временной предел этой доступности давно уже параметризован — это полтора часа (российский исследователь Г.А. Гольц показал, что этот предел действовал с глубокой древности, поэтому в нашей стране его нередко называют «константой Гольца»). Следовательно, пространственный размер агломерации зависит от совершенства средств транспорта, то есть от качества как транспортной инфраструктуры, так и самих транспортных средств.

Важно иметь в виду, что каждый город агломерации по отдельности не будет при этом испытывать те трудности, которые сопровождают жизнь в особо крупном городе (транспортные пробки, плохая экология, отрущобливание отдельных частей и т.п.).

Преимущества агломерации: обслуживание населения

Крупный город, а тем более город-миллионник — явление, так сказать, штучное. Как уже говорилось, в восьми городах-миллионниках США живут около 7% населения страны. Получается, что инфраструктурой, способной функционировать только в очень крупном городе (например, оперным театром), могут пользоваться в повседневном режиме только жители этих городов-гигантов, то есть ничтожное меньшинство граждан страны. Агломерации резко расширяют этот круг. В агломерациях-миллионниках США в семь раз больше людей, чем в городах-миллионниках.

Хорошим примером может служить Сан-Франциско — один из красивейших городов Америки. Его центр — это лес небоскребов, средоточие первоклассных музеев и галерей. Между тем численность населения этого города — всего 740 тыс. человек, примерно на уровне нашего Краснодара или Тольятти. Ясно, что ни Тольятти, ни Краснодар не может похвалиться хотя бы одним небоскребом или парой музеев мирового уровня. Но и в Сан-Франциско они существуют в таком изобилии только потому, что этот город окружен целым сонмом поселений разного ранга (а порою и без всякого ранга) общей численностью жителей в 4 млн человек. Все они находятся в пределах удобной доступности от центра Сан-Франциско и могут пользоваться его благами почти с теми же удобствами, что и «местные» жители.

Преимущества агломерации: оптимизация ЖКХ

На Западе существует обширная литература по проблеме так называемого оптимального города (optimal city). В ней обсуждается многократно наблюдавшийся факт быстрого снижения эффективности жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) после того, как рост города (по численности его жителей) переходит некий количественный рубеж. И практика, и учебники свидетельствуют, что сначала эффективность непременно растет по причине общеизвестного в экономике эффекта масштаба. Однако этот эффект начинают перекрывать разные негативные явления после того, как людность города переходит порог, который разные авторы и для разных стран определяют по-разному — обычно от 150 до 400 тыс. жителей. За этим порогом сети ЖКХ становятся слишком сложными, природная среда деградирует, а главное — внутригородской транспорт испытывает трудности, которые в городах-миллионниках порою выглядят непреодолимыми. Так что, если бы размер городов определялся только технико-экономическими требованиями ЖКХ, все города останавливались бы в своем росте задолго до рубежа в полмиллиона жителей.

Эта гипотеза, казалось бы, опровергается практикой, потому что на самом деле города мира часто вырастают до громадных размеров. Что, впрочем, можно объяснить не ошибочностью самой гипотезы об оптимальном размере города, а тем, что потребности сектора ЖКХ приносились в жертву более важным для общества факторам и соображениям (столичность, создание крупногородской среды, культурные потребности, политические соображения и т.п.).

Так или иначе, но агломерация выглядит в этом свете как некий компромисс между нуждами ЖКХ и прочими соображениями: ее суммарная людность способна генерировать эффекты вроде столичности и крупногородской среды, а составляющие ее города оказываются при этом гораздо ближе к тому уровню людности, который считается оптимальным для ЖКХ.

Недостатки агломерации: раздробленность управления

Урбанисты давно уже поняли, что агломерация как процесс и как результат обладает и рядом недостатков. Их немало. Остановимся только на трех из них.

Наиболее очевидным является, конечно, административная раздробленность агломерации. У наших нынешних глашатаев агломерации есть помимо желания породить города-миллионники с помощью статистики и вполне разумные резоны для административного объединения городов, входящих в агломерацию. Эти города развиваются, понятное дело, вполне сопряженно друг с другом благодаря стихийным рыночным процессам, но сами процессы идут медленно и крайне противоречиво. Ведь интересы входящих в агломерацию городов зачастую совсем не совпадают. Каждый из них желает иметь хорошую налоговую базу, но чурается грязных производств, жителей с низкими доходами. Все они нуждаются

Самоуправление низовых сообществ слишком важно в политическом и общегуманитарном смысле, чтобы жертвовать им ради удобств администрирования

в хорошей соединяющей их инфраструктуре, но проходит-то она за пределами муниципалитетов, и непонятно, кто должен о ней заботиться в интересах развития всей агломерации.

Эта проблема так и не решена толком ни в одной стране мира. Повсеместно создаются некие надгородские общеагломерационные органы, но они носят в основном консультативный характер, их решения необязательны для исполнения властями городов, пока те сами не примут соответствующих решений в территориальных рамках своей компетенции. Наиболее удачные в этом отношении примеры — органы Большого Лондона, Большого Парижа, в меньшей степени — Большого Нью-Йорка, но и они охватывают только центральные части агломераций.

Нехватка положительного опыта — вовсе не предлог для того, чтобы вообще отказаться от попыток создания надгородских органов власти. Ведь история современных агломераций насчитывает, по сути дела, всего столетие, а проблемы управления ими обострились лишь полвека назад. Надо продолжать поиски, вводить новые формы такого управления, и пусть урбанисты рассматривают их как эксперименты. Надо лишь не забывать, что административная самостоятельность входящих в агломерацию городов не должна при этом ограничиваться слишком сильно, ведь она — основа самоуправления низовых сообществ, которое слишком важно в политическом и общегуманитарном смысле, чтобы жертвовать им ради удобств администрирования.

Недостатки агломерации: территориальная несправедливость

Как уже подчеркивалось, инфраструктурой центрального города агломерации пользуются все жители последней. Из этого факта, однако, проистекают два противоречия. Во-первых, эту инфраструктуру содержат не только ее владельцы, она во многом зависит от того, как ее «обустраивают» власти города на средства, собранные со своих жителей. Получается, что налоги на эти расходы платят местные жители, а пользуются инфраструктурой все, в том числе (а зачастую и в основном) приезжие. Хуже того, местные жители вынуждены тратить на преодоление многих пороков Большого Города, хотя многие из этих пороков и, главное, их острота порождены именно большим притоком иногородних в центральный город. Это бремя жителей центрального города живо и много лет обсуждается в западных средствах массовой информации, потому что тут налицо нарушение принципов территориальной справедливости.

С другой стороны, развитием инфраструктуры, которой пользуется агломерация, руководят власти центрального города, и исходят при этом, естественно, из интересов своих горожан, которые эти власти и выбрали. Интересы приезжих учитываются только в той степени, в какой они с очевидностью влияют на эффективность работы инфраструктуры и в какой совпадают с интересами местных жителей. Между тем у приезжих могут быть свои интересы, нередко противоречащие интересам местных жителей, однако у них нет легальных возможностей настоять на учете этих интересов при развитии инфраструктуры центрального города. Это тоже нарушает общественное чувство территориальной справедливости. Ведь жителям центрального города редко приходит в голову, что многие его сооружения, притом из числа важнейших, сооружены не только и не столько для них, сколько для множества иногородних граждан их страны, а то и для иностранных туристов.

Нарушение этого чувства всегда и везде было чревато социальными неурядицами и потрясениями, и всегда и везде велись поиски способов этого избежать. Самый распространенный способ — содержать подобные сооружения общего пользования не на средства муниципального бюджета, а на средства региональных или центральных властей. Другой способ — заставить иногородних хотя бы частично оплачивать свое пользование местной инфраструктурой путем предоставления своим жителям разных льгот. Типичный пример — льготы москвичам на проезд в Московском метрополитене.

Недостатки агломерации: столкновение субкультур

Крупные города нередко закладывались не в виде «столиц» культурных регионов, а на общих границах таких регионов. В подобных случаях города служили пунктами обмена продуктов, произведенных в разных районах вследствие территориального разделения труда. Типичный пример — раз-

витие древних городов Ближнего Востока на стыке животноводческих культур пустыни и сельскохозяйственных культур плодородных долин.

Подобные случаи встречаются в большом количестве и внутри современных государств. Например, агломерация Сент-Луиса в центре США (3,5 млн жителей) вовлекает в орбиту своего влияния и хлопководческие районы бывшего рабовладельческого Юга, и часть Кукурузного пояса, и районы угледобычи южного Иллинойса, и промышленные города, типичные для индустриального Приозерья. Приезжая в Сент-Луис по делам, жители этих весьма контрастных культурных районов неминуемо испытывают некоторый

Центры агломераций должны служить площадками не просто для пересечения существующих в стране субкультур, но и для воспитания чувства толерантности и принадлежности к единой большой культуре

стресс, встречаясь с людьми, обладающими иными культурными навыками, чье поведение им затруднительно предсказать, а зачастую и просто принять, не раздражаясь.

Схожие ситуации возникают не только в городах пограничного типа. Они типичны для любой агломерации, пусть и не в столь острой форме. Ведь каждый город особого размера — это своя субкультура, не говоря уже о контрастах культуры деревенской и городской (а ведь агломерация всегда охватывает не только городское, но и сельское население). В России широко известен феномен «москвоборчества» — неприязнь многих нестоличных россиян к крупнейшему городу страны. Эта неприязнь питается впечатлениями от посещения Москвы — раздражением на слишком быстрый темп ее жизни, на типичную для города-гиганта анонимность человека, которая расшифровывается провинциалом как атомизация, бездуховность местной среды, отчужденность или даже враждебность москвичей к приезжим (впрочем, чаще всего причиной таких переживаний служат контакты между самими приезжими, фрустрированными непривычной средой). Москвичи отвечают приезжим теми же чувствами. Эти чувства нередко превращаются в навязчивые и малопрстойные фобии вроде неприязни к «кавказской национальности» или в эмоции, которые в анекдотической форме уже принято выражать фразой «понаехали тут...».

Одним словом, перед властями центра агломерации всегда стоит задача культурного свойства, которую они, впрочем, редко понимают в полном ее объеме. Это задача прежде всего поддержания социального мира и порядка между людьми, добрую часть которых представляют собой приезжие, притом приезжие из иных субкультурных районов. Даже с этой стороной культурной задачи справиться весьма непросто, но есть и другая сторона, более возвышенная. Ведь центры агломераций должны служить, по большому счету, площадками не просто для пересечения существующих в стране субкультур, но и для воспитания чувства толерантности и принадлежности к единой большой культуре в процессе постоянного сотрудничества при трудовых и бытовых контактах.

По мере нарастания значимости культурных факторов, неизбежного для современных обществ, большие агломерации должны превращаться

из арен столкновения субкультур в своего рода «школы», где представители этих разных субкультур проходят уроки толерантности, на которой должно зиждиться общенациональное самосознание. Такие «школы» расположены главным образом в центральных городах агломераций. Готовы ли их власти к роли «учителей»? Вряд ли, если говорить о властях нынешних. В скором будущем сама жизнь заставит формировать властные структуры из людей, способных хотя бы ставить перед собой задачи подобного масштаба, но есть опасение, что это произойдет не раньше, чем все мы усвоим несколько горьких уроков на сей счет.

Агломерации в России

В нашей стране агломерации — явление, казалось бы, нечастое, и причин тому много. В первую очередь, города наши, как правило, не так уж велики. Дюжина миллионников на 17 млн км² — это, конечно, мало, притом число их неуклонно уменьшается. При такой гигантской территории, страна словно экономит свои города для охвата ойкумены и редко позволяет им территориальное сближение, необходимое для того, чтобы возникла классическая агломерация. Именно так поступали наши цари (прежде всего Екатерина Великая). Они формировали губернии на базе крупных городов, и губернские столицы заведомо оказывались в центре своих зон административного подчинения. К тому же при нашем изобилии земли крупные города почти никогда не имели препятствий к территориальному расширению по мере роста своей людности и поэтому чаще становились просто крупными городами, а не созвездием городов помельче.

Согласно самым авторитетным источникам, в мире сегодня насчитывается 439 агломераций-миллионников. Из них в России находятся 15, а в первую по размерам сотню входят только две. Примечательно, что в сравнимых с Россией (по площади) странах этих миллионников в первой сотне куда больше: в Китае 15, в США 14, в Индии 9, в Бразилии 8.

Во всех крупных странах, в том числе и в упомянутых только что, уже давно и тщательно выделяют агломерации, причем очень часто этим занимаются государственные органы. У нас же — лишь единичные ученые: Б.С. Хорев, Г.М. Лаппо, Е.Е. Лейзерович. Это неудивительно, если учитывать крайнюю скудость статистики, которую публикуют наши ведомства. В США основой выделения агломераций служат детальные данные о трудовых поездках населения каждого графства. Соответствующая «шахматка», несмотря на ее гигантский размер (сторона более чем на 3 тыс. единиц), открыта для общего пользования на сайте Бюро переписей, притом за несколько переписных лет — 1970, 1980, 1990 и 2000 гг. Ничего подобного по России не существует, по крайней мере в доступном для простых граждан формате, поэтому исследования вопроса о российских агломерациях ведутся в самом общем виде, опираясь либо на отрывочные обследования отдельных городов, либо просто на интуицию ученых.

Дальше всех по этому пути прошел Е.Е. Лейзерович, который еще в 1988 г. опубликовал детальную сетку так называемых экономических мик-

рорайонов. На территории РСФСР их насчитывалось 423, в том числе 183 узловых, построенных в качестве зоны тяготения значительного города. Среди них был выделен «крупногородской тип» (№ 10 по Лейзеровичу), где районы сформировались вокруг городов людностью не менее 300 тыс. жителей. По мнению самого Лейзеровича, микрорайоны этого типа вполне можно считать агломерациями.

В 2004 г. Е.Е. Лейзерович обновил статистику по своим микрорайонам и опубликовал второе ее издание¹. В нем он так характеризует десятый тип: «Экономические микрорайоны типа X имеются во всех без исключения экономических районах Российской Федерации, во всех ее основных природных зонах. Общая площадь ЭМ десятого типа — 1377 тыс. кв. км. Это лишь 8% территории России. Но здесь проживало в 1990 году около 83 млн человек, или 56% всего населения страны. Средняя площадь ЭМ десятого типа, включающих в себя, как правило, всю зону хозяйственного тяготения их центров — крупных и крупнейших городов, сравнительно велика — почти 23 тыс. кв. км. Это значительно больше, чем у ЭМ типов V–IX. В среднем на один ЭМ десятого типа приходится 6 городов и 8 сельских районов. Это заметно больше, чем в ЭМ всех других типов». Для нас особенно важно замечание автора о городах во главе районов этого типа: «Большинство из них формирует вокруг себя крупные городские агломерации».

Сетка Лейзеровича составлена на базе сетки административных районов страны. В этом она весьма похожа на то, как выделены метрополитенские ареалы в США, поскольку графства США вполне могут быть уподоблены нашим административным районам. Поэтому не будет излишней натяжкой считать лейзеровичевские микрорайоны десятого типа «классическими» агломерациями. Правда, в сравнении с американской практикой выделения агломераций у методики Лейзеровича есть один крупный недостаток: она не покушается на административные границы верхнего уровня. Впрочем, это редко наносит его сетке существенный ущерб, потому что крупные города России, как правило, размещаются в центре «своих» областей и республик. Заметными исключениями оказываются, наверное, лишь Минусинск и Абакан, которые расположены совсем рядом и жители которых активно посещают соседний город, но, раз они расположены в разных субъектах Российской Федерации, Лейзерович придает им разные микрорайоны.

По сетке Лейзеровича можно выделить крупные агломерации, придерживаясь американской методики, то есть опираясь на административные единицы второго уровня (районы) с людностью в каждой не менее 900 тыс. жителей. В них сосредоточено около 170 городов, в том числе 67 с населением свыше 100 тыс. человек. В сумме здесь проживают почти 60 млн россиян, то есть гораздо больше трети их общей численности.

Все это позволяет сделать вывод, что по общим параметрам этого явления Россия весьма схожа с развитыми странами мира. Средний территориальный размер агломерации — около 25 тыс. км², в ее ядре (центральном

¹ См.: Лейзерович Е.Е. Экономические микрорайоны России (сетка и типология). М.: Трилобит, 2004.

городе) сосредоточено около 60% ее суммарного населения. Наши крупные агломерации довольно равномерно размещены по всем регионам страны и выполняют свою роль ядер опорного каркаса расселения. Очевидно, этот процесс, типичный для урбанизации развитых стран, и в нашей стране протекает вполне «естественно». Он не нуждается в искусственном форсировании. Главные его проблемы связаны с укреплением внутриагломерационных коммуникаций между городами, развитием надгородских форм управления (с координирующими функциями) и принятием грамотных градостроительных решений в центральных городах, которым предстоит усваивать преимущества того, что на них нацелены нужды значительного по людности окружения. И конечно, процесс остро нуждается в том, чтобы вокруг него не возникали политические спекуляции или модный ажиотаж, которые могут сильно осложнить принятие здравых решений в этой непростой области.

С.Г. Мисихина

Е.Е. Гришина

Ведущий эксперт направления «Социальная политика» Института экономики города, кандидат экономических наук

О.А. Феоктистова

Ведущий эксперт направления «Социальная политика» Института экономики города

Адресные программы социальной помощи в регионах Российской Федерации

Институт экономики города совместно с Независимым институтом социальной политики и The Urban Institute (США) в рамках проекта Всемирного банка «Техническое содействие повышению эффективности измерения, мониторинга и анализа бедности в России» в 2006–2007 гг. провел исследование «Совершенствование программ адресной социальной помощи и содействия занятости в целях борьбы с бедностью». Объектом исследования, проводившегося в пяти регионах Российской Федерации: Тверской области, Республике Татарстан, Томской области, Республике Калмыкия и Карачаево-Черкесской Республике, стали программы, в которых для отбора участников используется оценка дохода, — это федеральные программы ежемесячных пособий на ребенка и субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, а также региональные программы социальной помощи.