

Астахов Юрий Викторович

кандидат социологических наук,
доцент, докторант кафедры социальных технологий
Белгородского государственного национального
исследовательского университета,
директор Института муниципального развития
и социальных технологий

Королёв Артём Сергеевич

заместитель директора Института муниципального
развития и социальных технологий

БЕЛГОРОДСКАЯ ГОРОДСКАЯ АГЛОМЕРАЦИЯ КАК СУБЪЕКТ КАДРОВОГО РАЗВИТИЯ

Аннотация:

В статье рассматриваются основные тенденции и проблемы развития агломераций в Российской Федерации, анализируются ключевые федеральные и региональные инициативы, направленные на создание и развитие городских агломераций, а также определяется роль кадрового потенциала.

Ключевые слова:

городская агломерация, устойчивое развитие, кадровый потенциал, муниципальная кадровая политика, стратегическое планирование.

Astakhov Yury Viktorovich

PhD in Social Science, Assistant Professor,
Doctoral student,
Social Technologies Department,
Belgorod State National Research University,
Director at the Institute of
Municipal Development and Social Technologies

Korolyov Artyom Sergeyevich

Deputy Director at the Institute of
Municipal Development and Social Technologies

BELGOROD METROPOLITAN AREA AS A SUBJECT OF HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT

Summary:

The article considers the main tendencies and problems of metropolitan areas development in the Russian Federation, analyses the key federal and regional initiatives aimed at the creation and development of urban agglomerations. The authors discuss the role of human resources in the development of urban agglomerations.

Keywords:

urban agglomeration, sustainable development, human resources, municipal HR policy, strategic planning.

Введение

Актуализация в первом и втором десятилетии XXI в. направлений изучения феномена, связанного с развитием агломераций и ее составляющих, обусловлена как потребностью социальной практики, так и становлением новой проектно-проективной парадигмы социологической науки в целом и теории управления в частности.

Исследование закономерностей социальной жизни общества, растущее внимание к изучению проблем управления пространственным развитием территорий, а также роли и места кадрового обеспечения в устойчивом развитии муниципальных образований, агломераций приводят к пониманию междисциплинарности социологии управления. Обозначенные тенденции в значительной степени вызваны изменениями как во внешней, так и во внутренней среде, проявляющимися в динамизме развития современного общества, органов местного самоуправления, социально-экономической и пространственной трансформации территорий, муниципальной кадровой политики.

Агломерация представляет собой компактное скопление населенных пунктов, как правило, городских, местами срастающихся, соединенных в сложную многокомпонентную динамическую систему с интенсивными производственными, транспортными, культурными и иными связями. По мнению профессора, градоведа А.М. Лола, «агломерация – это система городских дачных и сельских поселений, которые связаны между собой производственно-техническими, трудовыми, транспортными, рекреационными и множеством других связей» [1, с. 175]. По П. Селфу и В.А. Орлову, «агломерация – это большие города, выходящие из своих границ» [2].

Границы агломерации довольно трудно определить, они формируются естественно, тем не менее можно выделить ряд их типических признаков:

- а) регулярное совершение местным населением поездок из одного города в другой в трудовых, культурных, учебных, досуговых целях;
- б) полуторачасовая (или 40-минутная на первом этапе) транспортная доступность от самого удаленного населенного пункта агломерации к городу-ядру;
- в) наличие у городов совместно используемой развитой транспортной, коммунальной, промышленной инфраструктуры;
- г) наличие аэропорта, крупного железнодорожного узла, морского или речного вокзала, которыми пользуются сразу все города.

При формировании Белгородской агломерации необходимо в первую очередь рассматривать административное, территориальное, инфраструктурное устройство агломераций, активно развивающихся на Европейском континенте, с точки зрения инновационных подходов в их формировании и развитии. Исходя из экономико-географических характеристик Белгорода, численности населения, приграничного положения, особенностей инфраструктуры, нужно использовать успешный опыт городов и поселений со схожими параметрами.

Формирование Белгородской городской агломерации, по нашему мнению, может оказать огромное воздействие на экономические, социальные и кадровые процессы в регионе за счет реализации потенциала Белгорода, малых городов, сельских и городских поселений, расширения возможностей их развития, более полного использования всего агломерационного ареала: его природных, материальных, кадровых, образовательных, информационных ресурсов и инфраструктуры. Функционирование агломераций даст значительную выгоду, или так называемый агломерационный эффект. Он представляет собой экономическую и социальную выгоду от оптимизации территориального расположения жилья, производств и других экономических объектов, перераспределения административных организаций, создания новой социальной и инженерной инфраструктуры, которые в свою очередь будут иметь влияние на распределение кадровых ресурсов внутри агломерации.

Инициативы федеральных органов власти в создании агломераций

В настоящее время в Российской Федерации все большее внимание региональных и федеральных органов власти сосредоточивается на вопросах развития территорий через расширение границ городских округов и формирования более тесных экономических и социальных связей с пригородами и близлежащими малыми городами и поселениями.

Необходимо отметить, что данный вопрос системно рассматривается и обсуждается президентом и правительством Российской Федерации. Так, в декабре 2013 г. инициировано создание дорожной карты «Развитие агломераций в Российской Федерации». Этот документ призван осуществить функцию инициации и объединения мер организационного, нормативно-правового и институционального характера, требуемых для упорядочения и ускорения развития агломераций как базового условия развития постиндустриальной экономики в России в среднесрочной перспективе 6 лет [3].

В августе 2014 г. опубликованы проект Приказа Министерства экономического развития РФ «О проектах по апробации и внедрению механизмов управления развитием городских агломераций в Российской Федерации», а также «Рекомендации по отбору пилотных проектов по апробации и совершенствованию механизмов управления развитием городских агломераций в Российской Федерации». В мае 2015 г. подписан Приказ Министерства экономического развития РФ от 20 мая 2015 г. № 295 «О создании межведомственной рабочей группы по социально-экономическому развитию городских агломераций». В указанных документах наряду с пространственной, экономической и социальной компонентами рассматриваются также вопросы кадрового обеспечения, создания и развития агломераций.

Региональный и муниципальный аспекты

В Стратегии социально-экономического развития Белгородской области на период до 2025 г. № 27-пп, утвержденной 25 января 2010 г. (в ред. от 3 июня 2013 г. № 206-пп), особая роль уделяется системе расселения на территории Белгородской области, в частности города Белгорода и его пригородов. Так, стратегической задачей политики правительства Белгородской области в сфере совершенствования системы расселения является формирование устойчивой системы, в полной мере соответствующей потребностям динамичного социально-экономического развития области [4].

Концентрация производственного и кадрового потенциала в зоне активного влияния Белгорода создает основу для развития Белгородской агломерации. Ее структура опирается на многофункциональный промышленный потенциал, значительный кадровый потенциал, преимущества географического положения, перспективы развития жилищного сектора, а также на ресурсы городов-спутников Шебекино, Строитель и поселений Белгородского района.

Развитие Белгородской агломерации в перспективе будет направлено на создание новой структуры экономики: существенное расширение отраслей хозяйствования и специализации территории, интенсивное формирование инновационной инфраструктуры и, как следствие, – подготовку кадров по стандартам третьего поколения. Устойчивое экономическое, социальное и кадровое развитие агломерации обусловит мощный мультипликативный эффект для прогрессирования входящих в нее территорий.

Проявившиеся за последние годы и все более усиливающиеся центробежные тенденции приводят к увеличению маятниковой миграции. Регулярное совершение местным населением поездок из пригородов в город в культурных, учебных, досуговых целях, а другими словами –

маятниковая миграция, является одним из основных факторов, свидетельствующих о высоком кадровом распределении населения и развитии агломерационных процессов.

В результате исследования транспортной инфраструктуры Научно-проектным институтом «БелНИИПградостроительства» выявлено, что ежедневно на личном и общественном транспорте въезжают в город и выезжают из него около 93 тыс. человек: примерно 52 тыс. на личном транспорте и 41 тыс. – на общественном. Эти данные позволяют сделать вывод о высокой степени маятниковой миграции населения: в соотношении с численностью города Белгорода (384 425 человек [5]) доля маятниковой миграции составляет около 25 %.

Основные направления создания Белгородской городской агломерации

В ноябре 2015 г. правительством Белгородской области в рамках законотворческой инициативы был подготовлен и внесен на рассмотрение проект закона «О развитии агломераций в Белгородской области». В нем под понятием «агломерация» предлагается понимать совокупность муниципальных образований (городских округов и поселений), объединенных в сложную динамическую, развивающуюся систему с интенсивными производственными, инфраструктурными и экономическими связями, общим использованием прилегающих территорий и ресурсов развития [6].

В международной практике существуют четыре основные модели управления агломерациями (рисунок 1) [7]:

1. Единое муниципальное образование (*Лос-Анджелес, Торонто, Виннипег, Эдмонтон*).
2. Надмуниципальное образование «второго уровня» при сохранении существующих (*Париж, Каракас, Монреаль, Лондон, Стокгольм*).
3. Договорная форма управления, при которой не создается нового органа муниципального управления, а для решения стратегических задач развития агломерации формируются координационные советы и комиссии (*Барселона, Мехико, Буэнос-Айрес*).
4. Управление агломерацией со стороны региональных властей (в чистом виде не встречается).



Рисунок 1 – Модели управления агломерациями

В качестве модели управления агломерацией на территории Белгородской области данным проектом закона предлагается третья форма – договорная модель в рамках осуществления межмуниципального сотрудничества. В сравнении с другими она имеет наиболее гибкую систему управления за счет договорного принципа принятия решений. Также крайне важно, что подобная модель может быть реализована в рамках действующего российского законодательства.

При этом территории, входящие в агломерацию, предлагается определить уполномоченному органу правительства Белгородской области на основании методик для выявления границ городских агломерации с учетом предложений органов исполнительной власти, местного самоуправления муниципальных образований, иных организаций [8].

При данной форме управления возможно заключение соглашения о сотрудничестве между органами государственной власти субъекта Федерации и органами местного самоуправления, о создании координирующих органов управления агломерацией и совещательных структур при органах государственной власти субъекта Федерации по вопросам функционирования и развития агломерации. Представим возможный вариант договорной модели управления агломерацией (рисунок 2).

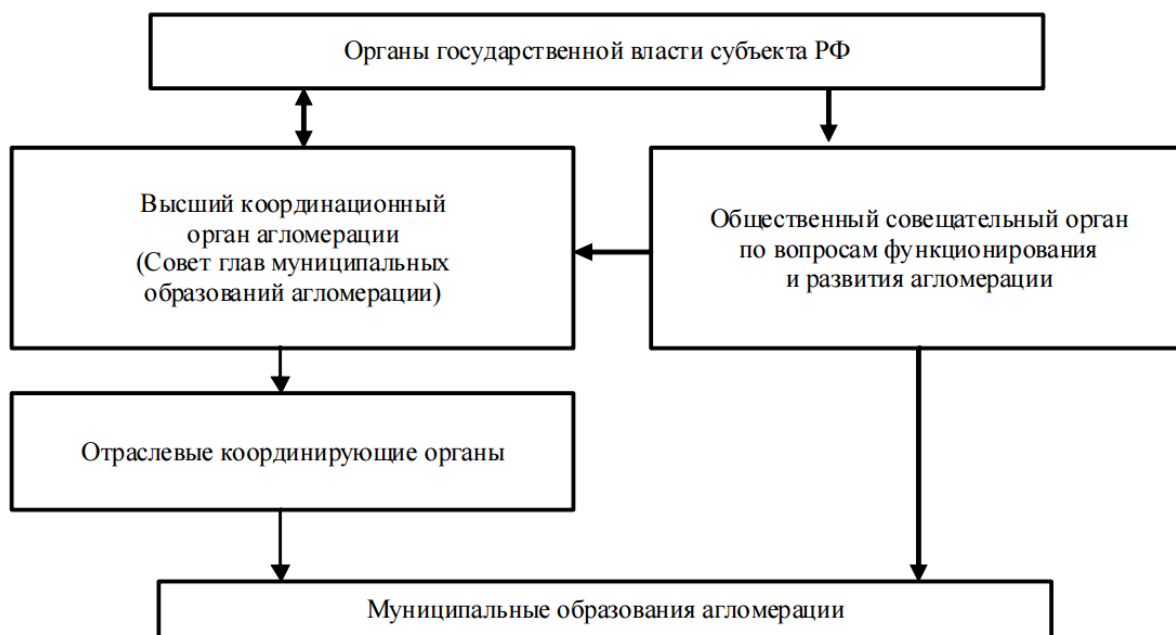


Рисунок 2 – Договорная модель управления агломерацией

Подобная форма управления агломерациями успешно применяется в международной практике. Межмуниципальное сотрудничество, как показывает мировой опыт, является наиболее распространенной формой управления агломерациями. В российском законодательстве отсутствуют нормы, регламентирующие использование публичных соглашений по вопросам совместного решения государственных и общественных задач. Часть 4 статьи 8 Федерального закона № 131 в целях организации межмуниципального сотрудничества разрешает заключение соглашений между муниципальными образованиями, но не конкретизирует порядок их использования. При заключении договоров необходимо учитывать специфику российского законодательства, а также имеющиеся ограничения (согласно Бюджетному кодексу горизонтальное перемещение полномочий и финансовых ресурсов между муниципальными образованиями запрещено). Поэтому в основе эффективного функционирования данной модели лежит взаимная адаптация множества самостоятельных муниципалитетов.

Проектом указанного регионального закона также определены основные принципы и направления взаимодействия органов государственной власти области с органами местного самоуправления муниципальных образований, входящих в состав агломерации, по вопросам деятельности агломерации, разработки и реализации проектов и программ, направленных на содействие социально-экономическому развитию агломераций, координации управленческих решений и формирования эффективной кадровой политики.

Применение данной модели на практике, как мы понимаем, позволит в полной мере учесть интересы и права муниципальных образований и обеспечить согласованность действий при реализации стратегий устойчивого развития территорий, инвестиционных и инфраструктурных проектов, распределении и эффективном использовании кадрового потенциала муниципальных образований.

Теоретический анализ роли и места кадров в формировании и развитии агломерации свидетельствует, что кадры – ключевой фактор, определяющий в целом продуктивность функционирования агломерации и в частности обеспечение высокого уровня жизни местных сообществ. При этом необходимо понимать, что управленческие кадры агломерационного уровня – особая социально-профессиональная группа, занимающая чрезвычайно важное место в системе управления муниципальными образованиями. Именно от их компетентности, креативности, профессионализма и гражданской ответственности зависит эффективность социально-экономического развития территорий, конечной целью которого является обеспечение соответствующего уровня жизни местного населения [9]. Роль муниципальных кадров в развитии агломерации также обусловлена специфическим положением местного самоуправления в системе публичного управления.

Заключение

Таким образом, можно сделать следующие выводы.

Во-первых, реализация стратегий развития агломерации и муниципальных образований, входящих в ее состав, возможна при создании эффективной модели межмуниципального сотрудничества, базовыми элементами которой являются управленческий кадровый ресурс и эффективная кадровая политика.

Во-вторых, управленческий кадровый ресурс был, есть и остается главным ресурсом устойчивого развития муниципальных образований и агломераций. Обеспечение муниципальных образований высококвалифицированным кадровым потенциалом при развитии городской агломерации является важнейшей задачей в современных условиях в муниципальном строительстве. Принятая стратегия функционирования, воспроизводства и востребования кадрового потенциала способна ответить на вызовы современности и гарантировать муниципалитетам ведущие позиции по подготовке кадров по стандартам третьего поколения в условиях опережающего развития Белгородской агломерации.

Ссылки:

1. Лола А.М. Городское и агломерационное управление в России: состояние и что делать. М., 2013. 318 с.
2. Там же.
3. План мероприятий («дорожная карта») «Развитие агломераций в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/planning/wg/dk> (дата обращения: 03.03.2016).
4. Стратегия социально-экономического развития Белгородской области на период до 2025 г. № 27-пп, утвержденная 25 января 2010 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.belregion.ru/region/priorities/> (дата обращения: 03.03.2016).
5. Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2015 г. : отчет Федеральной службы государственной статистики (РОССТАТ). М., 2015.
6. О развитии агломераций в Белгородской области [Электронный ресурс] : проект закона. URL: http://www.belduma.ru/draft/draft_detail.php?fold=015&fn=2699-15 (дата обращения: 03.03.2016).
7. Модели управления агломерациями: мировой опыт [Электронный ресурс] // Эксперт. 2013. 8 июня. URL: <http://expert.ru/ural/2013/27/modeli-upravleniya-aglomeratsiyami-mirovoj-opyit/> (дата обращения: 03.03.2016).
8. О развитии агломераций в Белгородской области [Электронный ресурс] : проект закона. URL: <http://belduma.ru/pdf/1407614-1407645.pdf> (дата обращения: 03.03.2016).
9. Астахов Ю.В. Кадровое обеспечение устойчивого развития муниципальных образований в первом и втором десятилетия XXI в. : монография. Белгород, 2015. С. 61.

References:

1. Lola, AM 2013, *Urban and Agglomeration Control in Russia: state and what to do*, Moscow, 318 p.
2. Lola, AM 2013, *Urban and Agglomeration Control in Russia: state and what to do*, Moscow, 318 p.
3. *Development of agglomerations in the Russian Federation ("Roadmap"): an action plan 2016*, retrieved 03 March 2016, <<http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/planning/wg/dk>>.
4. *Strategy for Socio-Economic Development of the Belgorod region for the period up to 2025 number 27-pp, approved January 25, 2010* 2010, retrieved 03 March 2016, <<http://www.belregion.ru/region/priorities/>>.
5. *The population of the Russian Federation for municipalities on January 1, 2015: Report of the Federal State Statistics Service (Rosstat)* 2015, Moscow.
6. *On the development of agglomerations in the Belgorod region: the draft law 2016*, retrieved 03 March 2016, <http://www.belduma.ru/draft/draft_detail.php?fold=015&fn=2699-15>.
7. 'Models agglomerations management: world experience' 2013, *Expert*, June 8, retrieved 03 March 2016, <<http://expert.ru/ural/2013/27/modeli-upravleniya-aglomeratsiyami-mirovoj-opyit/>>.
8. *On the development of agglomerations in the Belgorod region: the draft law 2016*, retrieved 03 March 2016, <http://www.belduma.ru/draft/draft_detail.php?fold=015&fn=2699-15>.
9. Astakhov, YV 2015, *Staffing of sustainable development of municipalities in the first and second decade of the XXI century: monograph*, Belgorod, 61 p.