

ОПЫТ РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ФУНКЦИЙ В ПРИГОРОДНОЙ ЗОНЕ КРУПНЫХ АГЛОМЕРАЦИЙ

© 2019 г. Ф. В. Слезнов

*Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова,
географический факультет, Москва, Россия
e-mail: philippsv@mail.ru*

В статье рассматривается опыт развития административных функций в пригородных зонах крупных городских агломераций на примере Берлина, Сеула и Москвы с их городами-спутниками. Исследуется влияние наличия административных функций на отдельные показатели социально-экономического развития территории пригородной зоны (динамику численности населения, заработной платы, темпы жилищного строительства, уровень цен на жильё, стоимость жизни), а также анализируются основные механизмы оказания данного влияния или, наоборот, причины его отсутствия. Делается вывод о наличии значимых функциональных связей между развитием административных функций в пригороде и последующей динамикой его показателей социально-экономического развития. Также выявляется зависимость между влиянием административных функций на развитие пригородов и другими решениями в рамках государственной политики, прежде всего, в части развития транспортной связности внутри агломерации.

Ключевые слова: вынос административных функций, пригородные зоны, социально-экономическое развитие, государственное регулирование территориального развития, Берлинская агломерация, Сеульская агломерация, Московская агломерация.

DOI: 10.5922/1994-5280-2019-1-6

Введение и постановка проблемы.

Социально-экономическое развитие крупнейших городов, бесспорно, является противоречивым. С одной стороны, такие города становятся центрами экономического роста, с другой стороны, сосредоточением целого ряда проблем [13]. Столь же неоднозначны взаимоотношения и взаимовлияние крупнейших городов и окружающих их территорий, в т.ч. их пригородов [12]. Ради предотвращения чрезмерного роста крупнейших городов и одновременно для поддержки развития их пригородных зон в мировой практике госрегулирования территориального развития уже накоплен некоторый опыт децентрализации (или переноса) органов власти непосредственно из границ города в соседние города-спутники [18]. И именно этому опыту посвящена данная статья. При этом в ходе своего анализа мы стремились дать ответы на актуальные для России вопросы: как децентрализация органов власти влияет на динамику численности населения крупнейшего города (ядра агломерации) и его пригородов; какие изменения происходят в социально-экономическом развитии административного центра в пригороде, превращается ли он в новую точку роста и при каких условиях.

Развитие административных функций (АФ) в пригородах крупного города может иметь два основных первоисточника. Первый – эволюционное развитие отдельных населённых пунктов пригородной зоны в качестве центров некоторой административно-территориальной единицы. Одним из примеров является рассматриваемый нами Потсдам как столица земли Бранденбург в Германии. Размещение органов власти за пределами ядра агломерации может быть связано с вхождением городов в разные административно-территориальные ячейки, политическими традициями, более выгодным транспортным положением на определённом этапе исторического развития и др. Соседство с крупным городом объясняется использованием выгод такого положения: наличием более качественных и многочисленных трудовых ресурсов ядра агломерации, большей транспортной связностью с остальной территорией [3].

Второй первоисточник становления АФ в пригородной зоне – это перенос (частичный или полный) органов власти из центрального города агломерации в его город-спутник или несколько пригородов. В этом случае развитие АФ не носит эволюционного характера – оно происходит в относительно сжатый

промежуток времени и обусловлено целенаправленным решением органов власти, в т.ч. в рамках государственной региональной политики [5]. Одним из наиболее ярких таких примеров из зарубежной практики является перенос большинства центральных органов власти Республики Корея (Р. Корея) из официальной столицы Сеула [16]. В России таким примером стал переезд исполнительных и, частично, судебных органов власти Московской области из центральной части Москвы в Красногорск.

Обзор ранее выполненных исследований. Влияние выноса АФ из центров агломераций в их пригородную зону на социально-экономическое развитие последней является недостаточно изученным вопросом. С одной стороны, есть немало работ, посвящённых влиянию крупнейших агломераций на соседние города, агломерационному эффекту [7, 19]. Значительное внимание уделяется мультипликативным эффектам для пригородов от изменения тех или иных экономических показателей центрального города [20]. Большой пласт научных работ посвящён теме качества институтов взаимодействия органов власти различных уровней между собой [22]. С другой стороны, все такие работы не акцентируют внимания на оценке влияния именно выноса АФ из одного города в другой, в т.ч. в пределах одной агломерации.

подавляющее большинство работ, посвящённых непосредственно переносу властных учреждений с одной территории на другую, связаны с описанием национальных особенностей реализации этого механизма госрегулирования территориального развития [14]. Однако общее число таких работ является небольшим, основное внимание отводится социальным аспектам выноса АФ, а также оценке восприятия населением подобного решения – экономическая составляющая, как правило, является второстепенной. К тому же в большинстве случаев вынос АФ из столицы (или её перенос) не связан с отношениями центрального города и его пригородной зоны.

В российской научной литературе ситуация аналогичная. Есть исследования, хотя и немногочисленные, по особенностям социально-экономического развития внутри агломераций [7]. Существует небольшое число работ, в которых рассматривается тема переноса столиц в странах бывшего СССР, пре-

жде всего, современного опыта Казахстана по развитию Астаны как новой столицы [11].

Материалы и методы исследования. Базовым анализируемым нами статистическим показателем является динамика численности населения, которая показывает как прямые, так и косвенные последствия выноса АФ в пригороды агломерации (например, рост престижности новых административных центров для проживания). Важными показателями являются также динамика уровня цен на аренду и покупку жилой недвижимости, уровня доходов населения (заработная плата).

Влияние переезда государственных органов власти на территорию пригорода, конечно, не может быть оценено однозначно, поскольку всегда сохраняется действие других факторов социально-экономического развития территорий. Тем не менее, можно говорить о значимости АФ, если:

- динамика показателей в административном центре лучше динамики показателей в других пригородах той же агломерации (например, в Красногорске по сравнению с другими городами Московской области, сопоставимых по экономико-географическому положению относительно центра Москвы [6]);

- происходят существенные отклонения от стандартной динамики показателей (сложившихся трендов) непосредственно после принятия управленческих решений.

Результаты исследования и их обсуждение.

Берлин и Потсдам. Современная история развития Потсдама в качестве значимого административного центра начинается с 1952 г. с момента проведения административной реформы в ГДР и выделения на территории земли Бранденбург трёх округов: Потсдам, Котбус и Франкфурт-на-Одере, административными центрами которых стали соответствующие города. Переломным моментом явилось объединение ФРГ и ГДР в 1990 г. и проведение новой административно-территориальной реформы: из трёх названных округов была образована федеральная земля Бранденбург, Берлин стал отдельной землей. Административным центром Бранденбурга был выбран Потсдам – в силу географического положения и максимальной численности населения среди трех бывших окружных центров (146 тыс. человек на конец 1990 г. против 132 тыс.

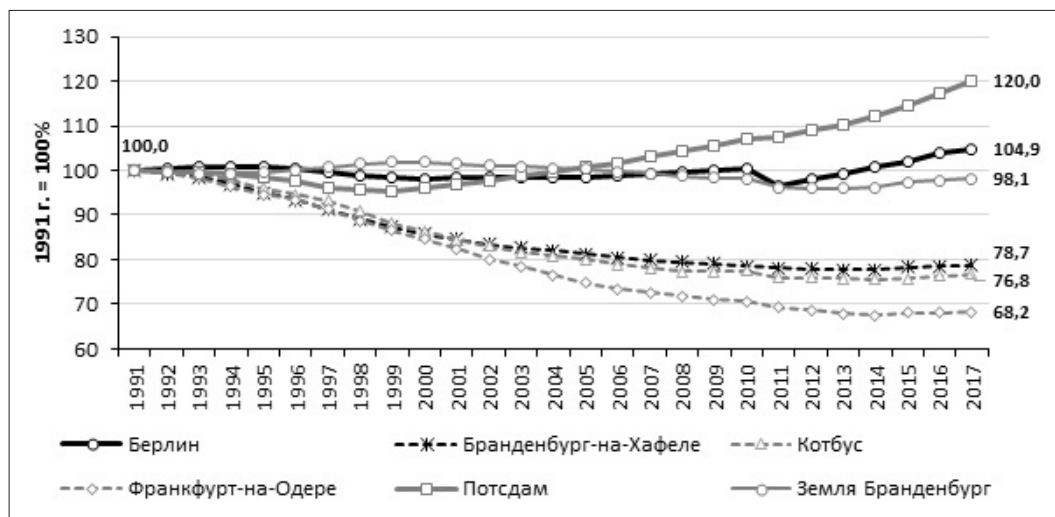


Рис. 1. Динамика численности населения отдельных городов земли Бранденбург и Берлина

Источник: составлено автором по данным Statistische Amter des Bundes und der Länder.

в Котбусе и 85 тыс. во Франкфурте-на-Одере). Таким образом, по сравнению с периодом ГДР, Потсдам стал административным центром более крупной территориальной единицы, что могло бы оказать влияние на социально-экономическое развитие города. Однако в 1990-е гг. детерминирующим фактором развития стали последствия объединения Германии.

Так, в первые годы после объединения с территориями бывшей ГДР наблюдался значительный отток населения, связанный с воссоединением семей и социально-экономическими причинами. Отрицательное сальдо миграции между Бранденбургом и западными землями сохранялось в течение всех 1990-х гг. и колебалось в диапазоне от -23 тыс. чел. (1992 г.) до -5,2 тыс. чел. (1994 г.), хотя общее сальдо миграции в этот период на территории Бранденбурга было положительным из-за высокого притока иностранных мигрантов, прежде всего, из России и Польши – за 1992–1999 гг. в Бранденбург приехало 119 тыс. чел. [10]. Однако уже в 1990-е гг. проявились различия в миграционной ситуации по городам (рис. 1): Берлин и Потсдам балансировали между оттоком населения в западные земли и притоком иностранных мигрантов. За 1991–1999 гг. численность населения Берлина сократилась только на 1,7%, Потсдама – на 4,6%. Остальные крупные города Бранденбурга – Котбус, Бранденбург-на-Хафеле, Франкфурт-

на-Одере – испытали существенно большее снижение численности населения – в среднем на 12,7%.

Еще большие отличия в динамике численности населения в крупнейших городах Бранденбурга начинаются на рубеже веков. Берлин и Потсдам начинают показывать положительную динамику прироста населения, в то время как в остальных городах продолжался его отток вплоть до 2014 г. Во-первых, к началу 2000-х гг. ослабло влияние миграционного оттока населения, связанного с воссоединением Германии, как результат, заметно усилилось проявление агломерационного эффекта Берлина, который активнее стал стягивать население. В непосредственную зону агломерации Берлина входит и Потсдам: два города не только граничат, но и связаны единой системой городского общественного транспорта.

Во-вторых, с конца 1990-х гг. усиливается роль АФ Берлина и Потсдама. Именно на 1999 г. (начало положительной динамики численности населения) приходится два ключевых события: завершается переезд в Берлин всех федеральных органов власти из Бонна, а территория Потсдама декларируется зоной редевелопмента, в связи с чем разворачивается строительство нового правительственного квартала, обновление жилой застройки и городской среды в целом. После окончания основного этапа редевелопмента в конце 2005 г. в Потсдаме отмечается наи-

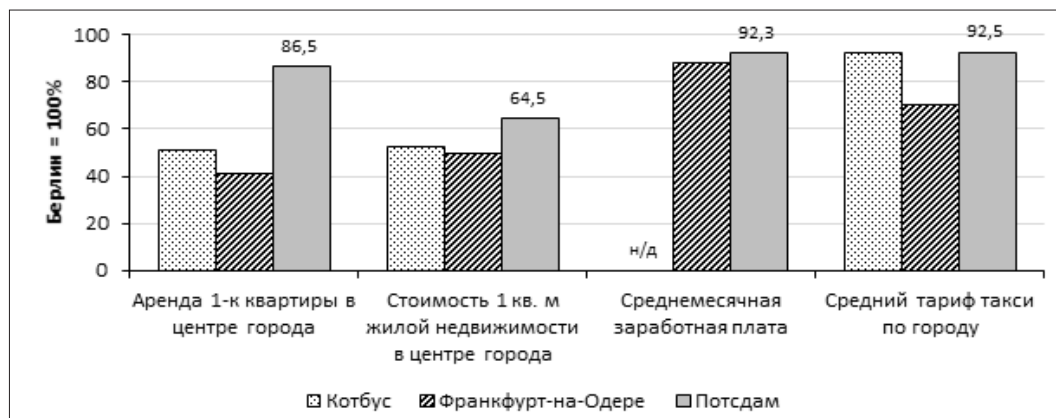


Рис. 2. Отношение показателей стоимости жизни в крупных городах земли Бранденбург и Берлине в 3 кв. 2018 г.
Источник: составлено автором по данным Numbeo.

более существенное ускорение темпов роста численности населения (в среднем 1,5% в 2006–2017 гг., тогда как в целом по земле Бранденбург показатель составлял –0,2%).

Принципиальное отличие динамики численности населения Потсдама от остальных крупных городов земли Бранденбург позволяет говорить о наличии существенного эффекта от размещения АФ. При этом важно отметить значимость повышения престижа территории во многом в результате принятия институциональных решений (уже названного проекта редевелопмента Потсдама, а также восстановления регулярного сообщения общественного транспорта с центральной частью Берлина).

Отдельные показатели стоимости жизни в Потсдаме также подтверждают получение им определённой столичной ренты от развития АФ в сравнении с Котбусом и Франкфуртом-на-Одере: Потсдам по всем четырём анализируемым нами показателям стоимости жизни имеет более высокие значения, приближенные к уровню Берлина (рис. 2). Так, например, цены на аренду и покупку жилой недвижимости в Котбусе и Франкфурте-на-Одере находятся на уровне около 50% от уровня цен в Берлине, в то время как Потсдам почти сопоставим с ним по стоимости аренды жилья и существенно выше двух других городов (в 1,6 раза) по стоимости покупки недвижимости.

Наименее велики различия между городами по заработной плате: она везде находится на уровне 90% от берлинской. Причина, по всей видимости, в германской активной

«классической» региональной политике, направленной на сокращение территориальной дифференциации в уровне благосостояния населения страны [4].

Вынос столичных функций из Сеула.

Специфика опыта Р. Корея в выносе АФ в том, что проводимая властями политика, акценты которой менялись со временем, затрагивала не один город-реципиент таких функций, а несколько.

Первые идеи в современной истории Р. Кореи о выносе части АФ за пределы основной территории Сеула в ближнюю пригородную зону относятся к периоду 1975 г. и связаны с Планом правительства по снижению плотности населения метрополитенной зоны официальной столицы [24]. Для строительства нового правительственного комплекса был выбран ближний пригород Сеула город Квачхон. Первое министерство на его территорию переехало в 1982 г., далее в 1980–1990-х гг. происходил переезд в Квачхон всё большего числа различных министерств и ведомств.

Изменение в развитии альтернативных столичных центров произошло в 2004 г., когда президент Р. Кореи выступил с предложением о переносе столицы из Сеула в город Тэджон в центральной части страны (что и стало одним из основных мотивов его выбора), находящийся в часовой зоне доступности на скоростном поезде от Сеула [15]. В Тэджоне был построен комплекс правительственных зданий и в него были переведены несколько министерств и служб (например, таможенная). В этот же период

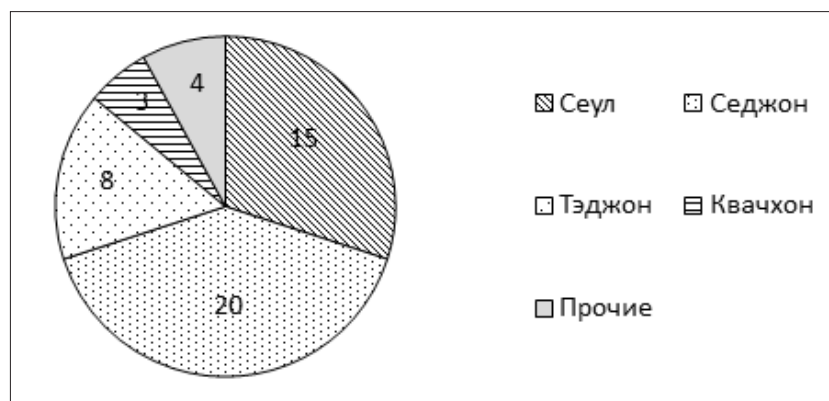


Рис. 3. Распределение министерств и ведомств Р. Корея по городам на 2018 г.
 Источник: составлено автором по данным интернет-ресурсов министерств и ведомств Р. Корея

происходило развитие АФ и в других городах (Инчхон, Чонджу, Чхонвон) – в них, как правило, переносилась какая-либо одна государственная организация для удобства её управления.

Кардинально новый этап перераспределения органов власти в Р. Корея начинается в 2012 г. с создания особого автономного города Седжон. Основной этап переезда ключевых министерств в этот город был осуществлен в период до 2015 г., причем вынос АФ происходил не только из Сеула, но и из городов, куда прежде выносились органы власти, особенно из Квачхона. В результате Седжон сконцентрировал большую часть всех министерств и ведомств страны (рис. 3).

Посмотрим, как перенос АФ сказывался на численности населения городов с АФ. Наихудшая динамика миграции наблюдается в Сеуле (рис. 4). В течение всех последних 12 лет столица испытывает механический отток населения. Основным выталкивающим фактором является не столько вынос значительной части АФ за пределы города (сказывается эффект масштаба Сеула), сколько социальные и психологические причины – высокая стоимость жизни, перенаселённость столицы, менее благоприятная экологическая ситуация [17]. В результате суммарный отток населения из Сеула за последние 10 лет вследствие внутренней миграции превысил 1 млн чел.

Миграционная ситуация в Квачхоне является относительно стабильной в течение 2005–2017 гг., однако можно отметить переход показателя сальдо внутренней миграций в отрицательную зону в последние два года

с связи с завершением перехода властных структур из Квачхона в Седжон. Фактором минимизации потерь населения для Квачхона является территориальная смежность с Сеулом – далеко не все работники переехавших министерств и ведомств проживали на территории самого пригорода, отток населения по трудовым причинам может частично компенсироваться процессами субурбанизации Сеула.

Взаимозависимую динамику сальдо внутренней миграции демонстрируют Седжон и Тэджон. С момента начала активного переезда органов власти в Седжон в 2012 г. миграционный приток в нём рос опережающими темпами – в среднем ежегодный прирост составлял 30 тыс. чел. (при численности населения города на 2017 г. в 281 тыс. чел.). Одновременно «старый» административный центр Тэджон стал испытывать депопуляцию. При этом город до этого не имел значимой положительной динамики, поскольку не успел полноценно оформиться в качестве административного центра.

Иная картина, по сравнению с миграцией, складывается на рынке жилья рассматриваемых городов. Сеул (несмотря на отрицательную миграцию), Инчхон и в целом Сеульский метрополитенный район (в который входит и Квачхон) демонстрируют самые высокие темпы прироста средних цен на покупку квартиры за последние несколько лет (рис. 5). Для Сеула значение индекса в июле 2018 г. преодолело отметку в 190% относительно уровня января 2006 г. Инчхон и ближние пригороды Сеула в целом остановились на отметках 166–168%, что соответствует

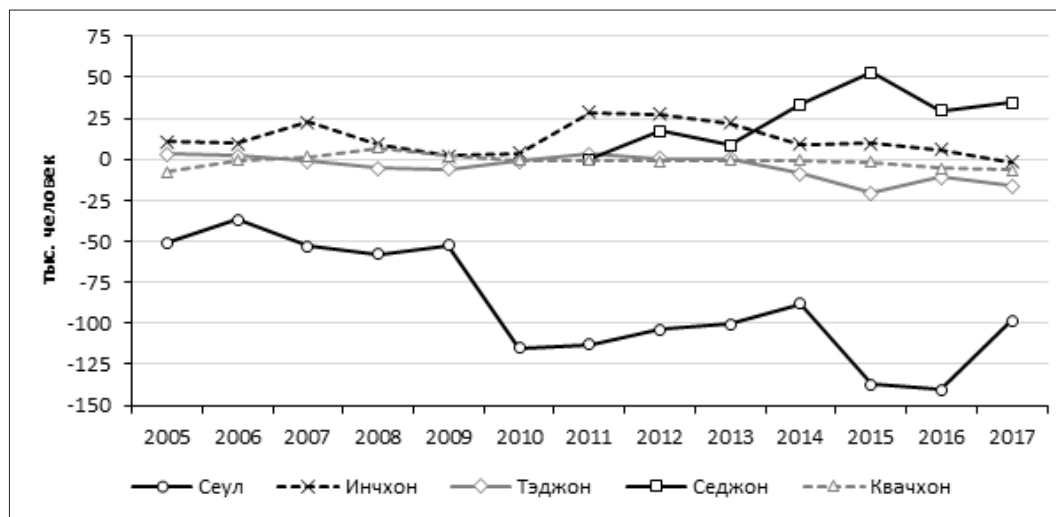


Рис. 4. Сальдо внутренней миграции в городах Р. Корея в 2005–2017 гг.
 Источник: составлено автором по данным KOSIS.

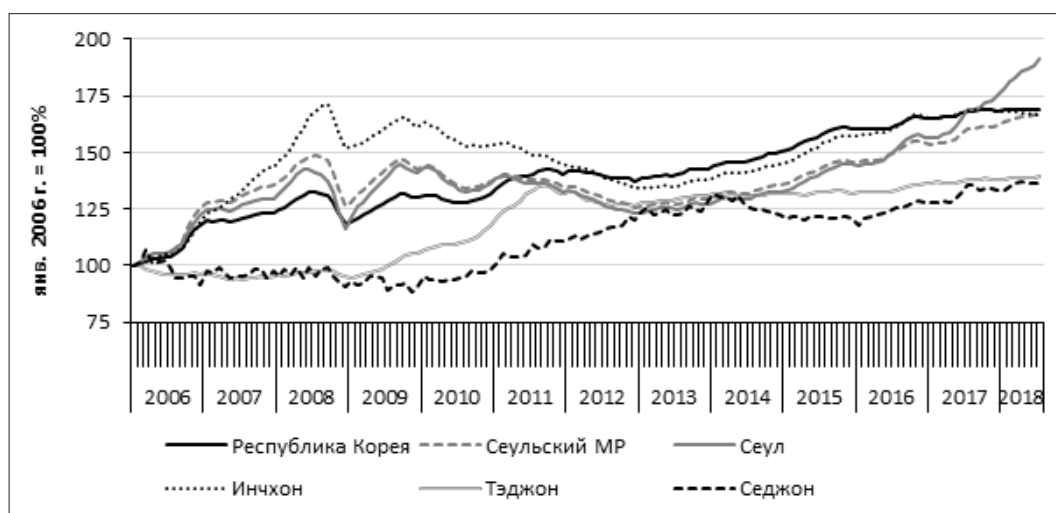


Рис. 5. Помесячная динамика индекса цен на покупку жилой недвижимости в городах Р. Корея в 2006–2018 гг.
 Источник: составлено автором по данным Statistics Korea.

средним показателям по стране (сказывается влияние распределения объемов предложения по территории Р. Корея – его концентрация в ближнем поясе агломерации Сеула).

В Седжоне наблюдается противоположная ситуация – при активном наращивании АФ с 2012 г. индекс цен на жилую недвижимость не претерпел значительных изменений (среднее значение за 2012–2018 гг. – 125%), чему есть два объяснения. Во-первых, это накопившийся переизбыток предложения на локальном рынке из-за активного строительства в период 2007–2012 гг., когда закладывался сам город. Во-вторых, это за-

вышенные ожидания на спрос со стороны переезжающих работников центральных органов власти. Значительная часть сотрудников выбирает не покупку квартиры в Седжоне, а её аренду в течение рабочей недели при сохранении постоянного места проживания в Сеуле или покупку жилой недвижимости в срединной зоне между двумя столичными центрами [21]. Как результат, даже масштабный перенос органов власти не оказал значимого влияния на рынок жилой недвижимости в Седжоне.

Положительная динамика цен на жильё в Тэджоне остановилась с началом пере-

езда органов власти в расположенный в территориальной близости Седжон. Отсутствие притока населения также ограничивает потенциал развития спроса на данной территории. С начала 2012 г. цены на жилую недвижимость выросли только на 6,5%, слегка компенсировав падение за период активного выноса АФ.

Москва и Красногорск. Вынос отдельных учреждений федерального или регионального значения с территории центральной части Москвы не является явлением исключительно последних лет. Примеры развития АФ за пределами Московской кольцевой автомобильной дороги имели место ещё в советский период. Но они в основном относились к оборонной, космической сферам и спецслужбам. Эти поселения и сегодня являются закрытыми административно-территориальными образованиями или территориями с ограниченным допуском, что не позволяет говорить об экономическом эффекте от выноса АФ за черту города.

Более заметные трансформации в распределении АФ происходили в период 2000-х гг. Проведенный нами анализ расположения 1014 объектов органов власти федерального уровня, г. Москвы и Московской области, а также их подведомственных организаций (по данным сервиса «Яндекс.Карты») показал, что доля объектов, расположенных за пределами МКАД, выросла с 8% в 2007 г. до 13% в 2018 г.

Наиболее значимой трансформацией стал переезд исполнительных и, частично, судебных органов власти Московской области из центральной части Москвы в Красногорск (а также частичный перенос областного министерства образования в Одинцово), который происходит с конца 2007 г. Практическая реализация проекта переезда началась в 2004 г., со строительства Дома Правительства в районе Мякининской поймы Москва-реки около МКАД. Помимо Красногорска обсуждались варианты развития административного центра Подмосковья в Подольске, Коломне, Мытищах и Щёлково [25]. Однако конечный выбор пал именно на Красногорск по причинам лучшей транспортной доступности (основной комплекс правительства расположен около МКАД), а также наличия крупных культурно-досуговых центров в этом районе.

Динамика численности населения в период 2009–2018 гг. во всех городах ближнего

пояса Подмосковья значительно опережает среднюю динамику по региону, что связано, прежде всего, с формированием непрерывного городского континуума с основной территорией Москвы (рис. 6; данные по Красногорску приведены по сопоставимым границам городского округа на середину 2018 г.). Это подразумевает опережающие темпы миграционного прироста в пригороды и активное развитие в них жилищного строительства. То есть в данном случае можно говорить о влиянии, скорее, фактора территориальной близости и транспортной доступности рассматриваемых городов относительно ядра Московской агломерации.

Однако динамика прироста численности населения в Красногорске за весь анализируемый период времени выше, чем в остальных городах ближнего пояса вокруг столицы. За последние 9 лет абсолютный прирост численности населения в Красногорске составил 89,2 тыс. чел. или 56,9% к началу 2009 г. Большой абсолютный приток отмечался лишь в Балашихе – 155,0 тыс. чел., но в относительном выражении он меньше – 47,7%.

Очевидно, что опережающий рост населения в Красногорске как минимум на 10 п.п. в сравнении с другими городами ближнего Подмосковья в период с начала переезда органов власти Московской области говорит о наличии зависимости между данными явлениями. Однако численность сотрудников всех переносимых министерств и ведомств в две тысячи человек даже с учётом их семей не способна обеспечить подобные темпы роста показателя. Поэтому можно говорить о наличии мультипликативного эффекта: повышении престижности самого Красногорска для проживания и сопутствующим развитием городской инфраструктуры. Это, в свою очередь, ведёт к активизации жилищного строительства на территории города.

Структура жилищного фонда Красногорска в годы после переезда органов власти Московской области существенно изменилась. Так, по итогам 2017 г. более 51% домов из расчёта их общей площади помещений было введено в эксплуатацию после 2007 г. или 4,1 млн м², из которых 3,5 млн м² (или 44,7%) приходится на 2010-е гг. (рис. 7). Значительная активизация сектора жилищного строительства в Красногорске после развития на территории АФ очевидна, однако периоды наиболее активного строительства смеще-

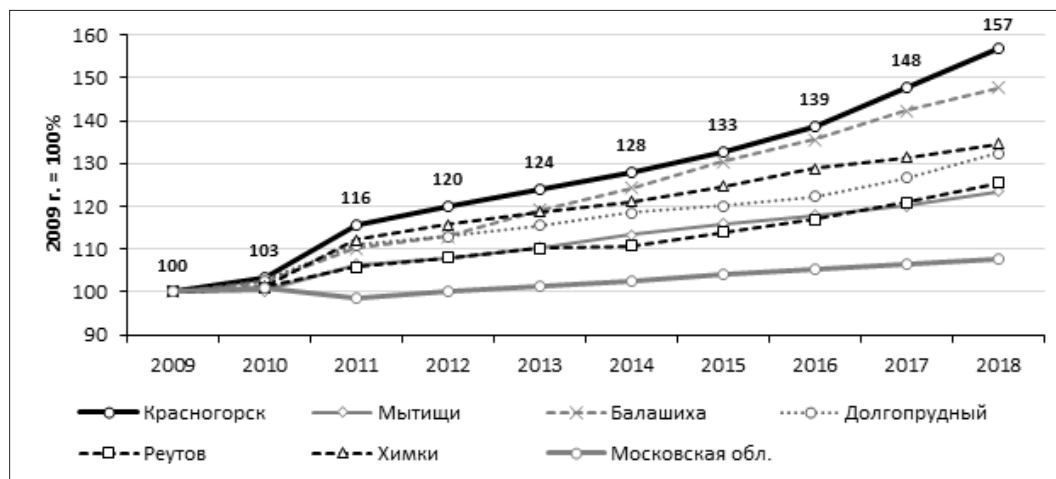


Рис. 6. Динамика численности постоянного населения городов Московской области (на 1 января соответствующего года в сопоставимых границах)
 Источник: составлено автором по данным Росстата.

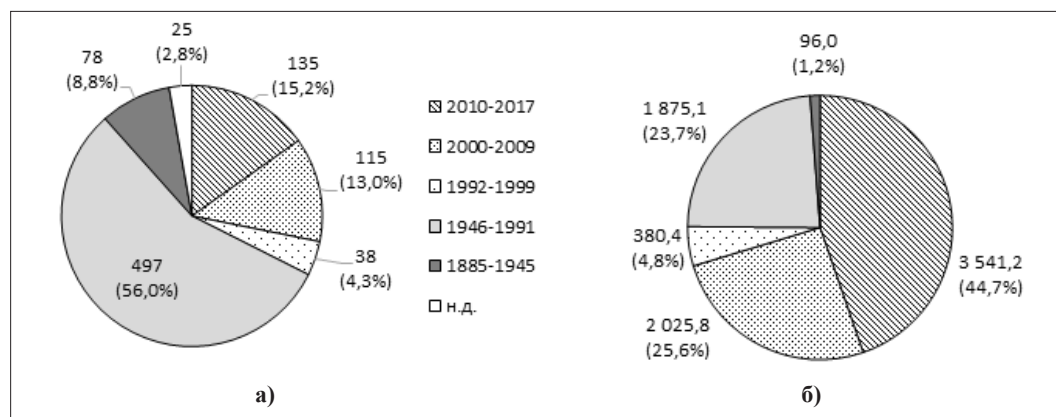


Рис. 7. Структура жилого фонда г. Красногорска по времени ввода домов в эксплуатацию:
 а) по количеству объектов ввода; б) по общей площади ввода
 Источник: составлено автором по данным ГК Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства.

ны во времени относительно 2007–2008 гг. (рис. 8), что указывает на наличие более сложных функциональных связей.

В современной истории Красногорска выделяется два очевидных пика жилищного строительства – 2005–2006 гг. и после 2011 г. Первый из пиков детерминируется в подавляющей степени общероссийской позитивной экономической динамикой, когда рост благосостояния населения стимулировал и рост жилищного строительства – средние темпы ежегодного прироста ввода жилых домов в целом по России в 2000–2008 гг. составляли около 10%. Однако частично первый пик может являться и отголоском начала активной дискуссии в

2000-е гг. о развитии новой столицы Подмосковья в Красногорске и привлечении внимания к данной территории.

На первый взгляд, снижение объёмов ввода жилых домов в Красногорске в период 2007–2010 гг. должно указывать на отсутствие прямой связи между переносом органов власти Московской области и развитием строительного сектора. Однако в данном случае стоит учитывать два фактора – наличие временного лага между непосредственным принятием решения о строительстве дома и его вводом в эксплуатацию, а также мировой экономической кризис конца 2000-х гг., который сильно ударил по строительной отрасли во всей стране. Второй и самый

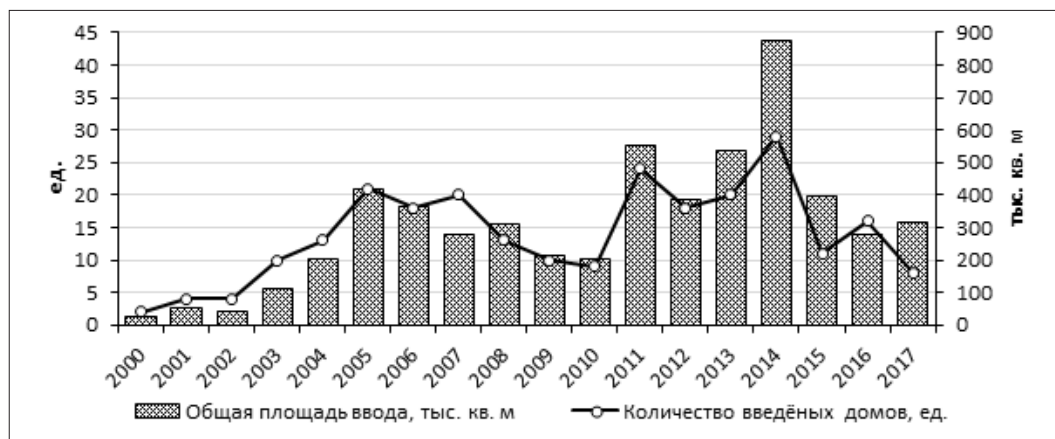


Рис. 8. Динамика ввода объектов жилищного строительства на территории г. Красногорска в 2000–2017 гг.

Источник: составлено автором по данным ГК Фонд содействия реформированию ЖКХ.

большой пик ввода жилых домов на территории Красногорска приходится на 2011–2014 гг., т.е. на период около 4–6 лет после начала переезда органов власти Московской области, что соответствует среднему времени на реализацию полного строительного цикла по возведению жилого многоквартирного дома (рис. 8). Подобного рода рост показателя, особенно резкий характер его изменения по сравнению с предыдущими периодами времени, позволяет говорить о существенной корреляции с событиями конца 2007 г.

Развитие АФ на территории Красногорска оказало влияние на сектор жилищного строительства не только напрямую за счёт повышения престижности города для граждан Москвы и Подмосковья, но также в значительной степени за счёт принятия других решений, прежде всего, о развитии транспортной инфраструктуры Красногорска и повышении его связности с центральной территорией Москвы. Речь идет в основном о строительстве станции метро Мякинино, а также активизации строительства всего участка Строгино – Митино. При этом станция Мякинино изначально отсутствовала в проекте продления Арбатско-Покровской линии – её строительство во многом результат именно реализации проекта создания Дома Правительства в этом районе [23]. После непосредственного принятия решения о строительстве станции в реализацию проекта вошёл частный инвестор в лице структуры «Крокус Групп». В результате чего ме-

стоположение станции было перенесено с учётом бизнес-интересов инвестора от Дома Правительства на север. Данный участок метрополитена был открыт для пассажиров в декабре 2009 г., что с учётом временного лага в строительстве жилого дома и объясняет наибольшие пики ввода недвижимости в Красногорске в 2011–2014 гг. Вспомогательным проектом, который также был пролоббирован органами власти Московской области в последующие годы, стало строительство пешеходного моста через Москва-реку, который существенно улучшил транспортную доступность района Павшинской поймы Красногорска и связал район Дома Правительства с основной территорией городского округа.

Уже названные закономерности развития Красногорска, тем не менее, не оказали влияния на показатель средней стоимости квадратного метра жилья – на всём протяжении рассматриваемого периода его цена составляла около 90 тыс. руб. за м² [26]. Отсутствие позитивной динамики в данном случае может объясняться компенсацией потенциального роста цен на недвижимость значительными объёмами её ввода.

Влияние выноса АФ в Красногорск может проявляться в динамике среднемесячной заработной платы, поскольку Росстат рассчитывает этот показатель на основе данных статистических форм, заполненных самими организациями, зарегистрированными на соответствующей территории [1]. Действительно, динамика показателя зарплаты по

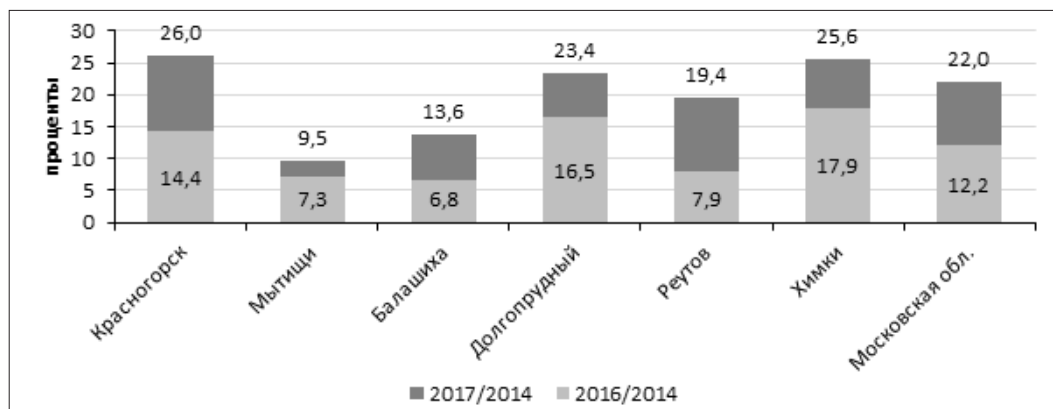


Рис. 9. Динамика номинальной среднемесячной заработной платы в городах Московской области к уровню 2014 г.
Источник: составлено автором по данным Росстата.

Красногорску в 2016–2017 гг. выглядит несколько лучше средней динамики по Московской области. Рост зарплаты в 2017 г. относительно 2014 г. в Красногорске превосходит показатели других городов ближнего пояса Подмосковья (рис. 9). Однако при анализе зарплаты за 2016 г. по отношению к тому же 2014 г. Красногорск уже находится в срединном положении, уступая таким городам как Долгопрудный и Химки. Таким образом, об устойчивости лидерства Красногорска в данном случае говорить не приходится. Причина этого во влиянии на показатель нестабильности зарплаты в крупных бизнес-структурах, зарегистрированных на территории городского округа: ООО «Данон Трейд», АО «Крокус», ПАО «Т Плюс», ООО «Кнауф Гипс» и др. Но сам факт регистрации в Красногорске ряда крупных компаний тоже является косвенным свидетельством роста значимости города в экономическом отношении.

Определённое влияние выноса региональных органов власти в Красногорск на уровень оплаты труда можно отследить при анализе его абсолютного уровня. По итогам 2017 г. среднемесячная начисленная заработная плата в Красногорске составила 68,2 тыс. руб. – это более чем на 30% выше среднего по региону. Среди всех муниципальных районов и городских округов Московской области по этому индикатору в 2017 г. Красногорск уступал только Лобне (105,0 тыс. руб.) и Химкам (72,4 тыс. руб.) при средней заработной плате по области в 52,4 тыс. руб. Влияние размещения объектов госвласти на

территории Красногорска на повышенный уровень зарплаты в нём проявляется в высокой доле занятых в органах власти относительно общего их количества; достаточно высоком уровне заработной платы в государственном управлении, которая законодательно зависит от показателя среднемесячной оплаты труда в Московской области; а также высокой доле «белых» заработков в государственных органах в сравнении с бизнес-структурами [2].

Рассмотренное положительное влияние выноса АФ в пригородную зону, однако, не исключает и негативных последствий для неё. В случае Красногорска к числу именно отрицательных эффектов на социально-экономическое развитие города можно отнести значительное усиление нагрузки на транспортную инфраструктуру – в особенности на Волоколамское шоссе (которое по своей сути является единственной автодорогой, связывающей Красногорск с центральной частью Москвы) и примыкающий к городу участок МКАД. Темпы роста численности населения, темпы миграции на уровне существенно выше, чем в среднем по Московской области и у других городов ближнего пояса Московской агломерации, создают увеличенную нагрузку на объекты социальной инфраструктуры. Негативным последствием для жителей и предпринимателей всей Московской области от переезда органов власти в Красногорск можно считать снижение транспортной доступности государственных учреждений региона, т.к. центральные районы Москвы в условиях гипертрофированного развития радиально-кольцевой транспорт-

ной сети обладают существенно большей связностью с другими территориями агломерации [6].

Частным примером развития АФ с противоречивым влиянием на пригородную зону Москвы можно считать создание в 2015 г. Многофункционального миграционного центра города на территории поселения Вороновское Троицкого административного округа. В отличие от Красногорска, Миграционный центр первоначально создавался за пределами основной части Москвы и в целом на удалении от крупных населённых пунктов. Причина данного решения – минимизация потенциальной социальной напряжённости вокруг территории функционирования центра из-за большого потока людей из других стран (Азербайджана, Молдавии, Таджикистана, Узбекистана и Украины) [9]. Тем не менее, Миграционный центр оказывает существенное влияние на локальный рынок труда. В центре свыше 1000 рабочих мест, что составляет более 10% от численности населения Вороновского. При этом из-за значительной транспортной удалённости от центральной части Москвы основу персонала центра составляют жители близлежащих территорий [27]. Дополнительный эффект (хоть и незначительный) на развитие пригородной зоны Миграционный центр оказал за счёт создания дополнительного экспресс-маршрута автобуса, связывающего юг Москвы с Подольском, Климовском и самим поселением Вороновское. До создания Миграционного центра прямая связь поселения с южной частью Москвы (около Серпуховско-Тимирязевской линии метрополитена) посредством общественного транспорта отсутствовала. Однако создание данного объекта скорее негативного соседства потенциально приводит к снижению престижности территории для проживания, которое может оказывать мультипликативный эффект на большое число сфер социально-экономической жизни локального сообщества.

Выводы. Таким образом, проведенный нами анализ показывает, что вынос АФ из ядра агломераций в их пригородную зону оказывает влияние на социально-экономическое развитие территорий. Однако проявляться оно может по-разному с учётом многофункциональной связи с другими факторами развития:

– вынос АФ далеко не во всех случаях ведёт к сокращению численности населения ядра агломерации или первоначального поселения. Подобного рода динамика проявляется при доминировании административных функций в структуре экономической активности города. И, наоборот, при условии значительной диверсификации активности в сочетании с наличием иных стимулов развития у города может сохраняться положительная динамика прироста численности населения;

– вынос АФ в пригородную зону даёт импульс для развития города, куда выносятся АФ, однако масштабы этого влияния (в т.ч. в части роста численности населения) во многом зависят от мультипликативного эффекта. Город динамично развивается, если повышается его привлекательность для проживания в целом, а это во многом зависит от развития транспортного сообщения между ядром агломерации и пригородом. Тем самым подтверждается идея о том, что для развития агломераций важно повышение транспортной связности территории. Вынос АФ в этой части может оказывать существенное влияние на развитие территории за счёт институциональных факторов;

– рост численности населения города с АФ может сопровождаться разным темпом роста цен на жильё (вполне возможно их сдерживание), что также во многом зависит от качества государственной политики – обеспечения адекватных потребностям условий для жилищного строительства. В приведённых примерах показано, что при гипертрофированном росте предложения на рынке жилой недвижимости из-за принятия неверных управленческих решений рост цен на нём не наблюдается или динамика является отрицательной;

– уровень заработной платы в городах с АФ, как правило, находится на более высоком уровне, чем в других сопоставимых городах, однако в данном случае высока роль и других факторов территориального развития, т.е. речь идёт о более сложной функциональной зависимости. Опережающие темпы роста благосостояния населения в городах с АФ в сочетании с мультипликативным эффектом от повышения привлекательности территории приводят к росту стоимости жизни в таких городах;

– помимо положительного влияния на пригородную зону вынос АФ может иметь

и существенные негативные последствия для её последующего социально-экономического развития. В особенности это может затрагивать нагрузку на транспортно-инженерную инфраструктуру пригородной зоны и её уровень привлекательности для жизни с последующим влиянием и на другие показатели.

Благодарности. Исследование выполнено за счет гранта Российского фонда фундаментальных исследований № 18-014-00044 А «Роль глобальных городов в трансформации государственного регулирования территориального развития (опыт стран ОЭСР)».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Зарова Е.В., Котлякова М.А. Качество экономического роста региона: методологические аспекты статистического исследования // Вопросы статистики. 2006. № 5. С. 51–61.
2. Зубаревич Н.В. Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. М.: Независимый институт социальной политики, 2010. 160 с.
3. Кузнецова О.В. Оценка эффективности государственной региональной политики (на примере Германии) // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 5. Геогр. 1995. № 2. С. 68–74.
4. Кузнецова О.В. Региональная политика Германии // География мирового развития. Вып. 3: Сб. научн. трудов / Под ред. Л.М. Синцера. М.: Тов-во научн. изд. КМК, 2016. С. 403–416.
5. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы: Теория и практика государственного регулирования территориального развития / Изд. 6-е, стереот. М.: Кн дом «ЛИБРОКОМ», 2012. 366 с.
6. Махрова А.Г., Нефёдова Т.Г., Трейвиш А.И. Московская область сегодня и завтра: тенденции и перспективы пространственного развития. М.: Новый хронограф, 2008. 344 с.
7. Перцик Е.Н. Крупные городские агломерации: развитие, проблемы проектирования // Проблемы развития агломераций в России. М.: Красанд, 2009. С. 34–46.
8. Растворцева С.Н. Управление развитием процессов концентрации экономической активности в регионе: подходы новой экономической географии. М.: Экон-информ, 2013. 131 с.
9. Савоскул М.С. Адаптация этнических мигрантов в регионах России // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 5. Геогр. 2012. № 2. С. 59–64.
10. Савоскул М.С. Эмиграция из России в страны дальнего зарубежья в конце XX – начале XXI века // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 5. Геогр. 2016. № 2. С. 44–53.
11. Тархов С.А. Географические типы столиц // Вопросы экономической и политической географии зарубежных стран. Вып. 17: Меняющаяся география зарубежного мира / Под ред. А.С. Фетисова, И.М. Кузиной, И.С. Ивановой. Смоленск: Ойкумена, 2007. С. 123–145.
12. Трейвиш А.И. Город, район, страна и мир. Развитие России глазами страноведа. М.: Новый хронограф, 2009. 372 с.
13. Человек в мегаполисе: Опыт междисциплинарного исследования / Под ред. Б.А. Ревича и О.В. Кузнецовой. М.: ЛЕНАНД, 2018. 621 с.
14. Шац Э. Когда столицы переносят: политическая география национального и государственного строительства // Логос. 2013. № 4 (94). С. 109–142.
15. Choe S.H. Controversial canal tests South Korea's new leader // The New York Times. 2008. March 12.
16. Corey K.E. Planning and Implementing Capital Cities – Lessons from the Past and Prospects for Intelligent Development in the Future: The Case of Korea // Engineering Earth: The Impacts of Megaengineering Projects / S.D. Brunn (ed.). Dordrecht, the Netherlands: Springer, 2011.
17. Feridun M. The income effects of decentralization of population in Korea: An econometric investigation // Regional and Sectoral Economic Studies. 2005. Vol. 5. № 1. P. 21–38.
18. Fujita M., Krugman P., Mori T. On the evolution of hierarchical urban systems // European Economic Review. Vol. 43, № 2. P. 209–251.
19. Fujita M., Thisse J.-F. Economics of Agglomeration: Cities, Industrial Location, and Regional Growth. Cambridge University Press, 2002. 480 p.
20. Ottaviano G., Thisse J.-F. Integration, Agglomeration and the Political Economics of Factor Mobility // Journal of Public Economics. 2002. № 83. P. 429–456.
21. Sung H. A Study on Estimating the Potential Impacts of Transit-Oriented Development on Housing Price // Journal of the Korean regional science association. 2011. № 27(2). P. 63–76.
22. Williamson O. The Mechanisms of Governance. NY: Oxford University Press, 1996. 429 p.
23. https://echo.msk.ru/blog/malec_g/1821450-echo/ (дата обращения 12.09.2018).
24. <http://www.chungsa.go.kr/chungsa/eng/information/gwacheon/history> (дата обращения: 29.10.2018).
25. <https://rg.ru/2007/08/31/podmoskonie.html> (дата обращения: 12.09.2018).
26. <https://www.irm.ru/articles/22808.html> (дата обращения: 12.09.2018).
27. <https://mc.mos.ru/uk/about/piece-of-news/254> (дата обращения: 16.11.2018).

Об авторе

Слезнов Филипп Владимирович – аспирант кафедры экономической и социальной географии России МГУ имени М.В. Ломоносова, г. Москва.

Для цитирования:

Слезнов Ф.В. Опыт развития административных функций в пригородной зоне крупных агломераций // Региональные исследования. 2019. № 1. С. 62–74.
DOI: 10.5922/1994-5280-2019-1-6.

Experience of government functions development in a suburban zone of large agglomerations

© 2019 г. F. V. Sleznov

Lomonosov Moscow State University, Faculty of Geography, Moscow, Russia

E-mail: philippsv@mail.ru

The article focuses on experience of administrative functions development in suburban zones of large urban agglomerations on the example of Berlin, Seoul, Moscow and their satellite cities. It's investigated the impact of administrative functions existence on the individual socio-economic development indicators of a suburban zone (dynamic of population, salary, rates of housing construction, house price level, cost of living). In addition, it's analyzed the main mechanisms of that influence or, on the contrary, the reasons for its absence. The conclusion talks about existence of significant functional links between administrative functions development in a suburb and subsequent dynamic of its socio-economic development indicators. It also reveals the correlation between administrative functions influence on suburban development and other decisions within public policy, first of all, in terms of the development of transport connectivity within an agglomeration.

Key words: administrative functions' relocation, suburban zones, socio-economic development, state regulation of territorial development, Berlin agglomeration, Seoul agglomeration, Moscow agglomeration.