

МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ АГЛОМЕРАЦИЯМИ В ЗАРУБЕЖНОЙ И РОССИЙСКОЙ ПРАКТИКЕ

Городские агломерации – это сложный комплексный объект управления, особенностью которого является наличие тесных экономических, социальных, экологических взаимосвязей между отдельными входящими в него территориями. В современных городских системах интенсивно развиваются агломерационные процессы. Одна из заметных тенденций последних лет – увеличение разнообразия управленческих технологий, реализуемых при управлении городскими агломерациями. В России «экстенсивное» развитие социально-экономических агломерационных связей происходит весьма активно, весьма существенным становится качество развития агломераций, высок риск использования неэффективных административных методов управления агломерациями¹.

Основными сферами, в которых необходимо проведение согласованной политики на уровне агломерации в целом, являются следующие:

– организация обеспечения населения муниципальными услугами, которые наиболее эффективно предоставлять в масштабах агломерации в целом. К таким услугам, как правило, относятся услуги, характеризующиеся наличием эффектов перелива и экономии на масштабе. Эффекты перелива возникают, когда предоставление определенных услуг в росте объема одном муниципальном образовании влияет (положительно или отрицательно) на жителей других муниципалитетов, входящих в агломерацию. К таким услугам относятся, в частности, строительство и содержание дорог, очистка сточных вод, правоохранительная деятельность и т. п. К услугам, имеющим экономию на масштабе, относятся услуги, удельные затраты на предоставление которых снижаются при росте объема предоставляемой услуги или числа потребителей этой услуги. Примерами таких услуг могут быть утилизация мусора, водоснабжение и водоотведение, крупные объекты транспортной инфраструктуры;

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке программы фундаментальных исследований Отделения наук о Земле РАН по проекту 12.2.

- организация разработки и реализации крупномасштабных проектов, направленных на стратегическое развитие агломерации, ее позиционирование на общенациональных и международных рынках, что приобретает все большее значение в связи с продолжающимся процессом глобализации экономики, усовершенствованием транспортных и телекоммуникационных технологий, и, как следствие, возросшей конкуренцией городов за инвестиции, человеческий капитал, туристов и т. п.

Остановимся более подробно на вопросах **межмуниципального сотрудничества и управления агломерациями**. Обострившиеся в последнее время транспортные проблемы, проблемы выделения земельных участков для жилищного строительства, экологические и другие проблемы невозможно решить в сложившихся административных границах, а попытки их системного решения наталкиваются на отсутствие «культуры» решения вопросов в рамках горизонтальных взаимодействий заинтересованных сторон на договорной основе.

В международной практике используется несколько базовых моделей управления городскими агломерациями:

- создание единого муниципального образования, охватывающего всю территорию агломерации;
- двухуровневая структура управления агломерацией, когда на верхнем уровне создается муниципальное образование, охватывающее всю территорию агломерации. А на нижнем уровне функционируют более мелкие муниципальные образования, и функции разделены между ними тем или иным образом;
- согласование стратегий и инфраструктурных проектов, организация совместного предоставления услуг отдельными самостоятельными муниципальными образованиями на территории агломерации;
- регулирование вопросов развития агломерации в целом с уровня региона.

Очевидно, что выбор той или иной модели зависит от конкретных условий формирования и развития агломерации, сложившихся управленческих традиций, разделения полномочий между различными уровнями власти. Нельзя сказать, что среди названных моделей какая-либо считается лидером - каждая из них имеет свои достоинства и недостатки, порождает свои проблемы и конфликты [1].

Крупные города США сегодня – это обширные по площади агломерации, охватывающие по нескольку графств (аналогов наших районов) и часто распространяющиеся за пределы одного штата. Генеральным направлением стало стимулирование организации межмуниципального и межштатного сотрудничества. Главными стимулами стали, прежде всего, **финансовая помощь из федерального бюджета на осуществление комплексных мер регионального развития**, а также то, что передача подобных средств субфедеральным властям была **обусловлена созданием комиссий или агентств комплексного планирования**, которые предстояло создать этим уровням власти. Типичным примером такого федерального закона явился принятый в 1991 г. закон о многовидовом наземном транспорте (The Intermodal Surface Transportation Act). Он предусматривал федеральные ассигнования размером около 22–25 млрд долл. ежегодно (в дальнейшем значительно больше) на дорожное строительство, повышение безопасности движения и развитие общественного транспорта в агломерациях страны. На получение подобных средств могли претендовать только те агломерации, в рамках которых местные власти уже создали соответствующее агентство, а то, в свою очередь, разработало план комплексного развития территории. К настоящему времени подобные документы созданы почти по всем крупным агломерациям США.

Во Франции органы управления агломерациями начали создаваться в рамках децентрализации системы управления с конца 1960 г. Фактически на территориях агломераций был создан еще один иерархический уровень управления – городские объединения (communes urbaines). Для 14 агломераций (плюс Париж, имеющий особый статус) решение было принято на национальном уровне. **Муниципалитеты на этих территориях были обязаны создать межмуниципальный орган управления, делегировав ему как определенные полномочия, так и определенную налоговую базу.** Кроме установленных законом полномочий, этому органу могут быть переданы на добровольной основе как дополнительные полномочия муниципалитетов, так и полномочия государства. К полномочиям городских объединений относятся:

– развитие городского транспорта – около трети всех расходов бюджетов 14 городских объединений;

- развитие водно-канализационного хозяйства – 19 % всех расходов;
- развитие путей сообщения – 14 %;
- организация вывоза и захоронения бытового мусора – 13 %;
- благоустройство территории – 12 %.

Помимо закрепленных налоговых источников, городские объединения получают дотации напрямую из государственного бюджета. Общий бюджет 14 французских городских объединений составляет 5,6 млрд евро. Другие муниципалитеты могут принять соответствующее решение о создании подобного объединения на добровольной основе (*communautes d'agglomeration*) [2].

В последние годы (фактически уже после запуска муниципальной реформы) в России получило новую динамику «расползание городов» – характерный для современного городского развития процесс переезда горожан в пригороды, интенсивный рост городов-спутников, появление новых коттеджных и дачных поселков. Результатом такого рода процессов является фактический выход городов за свои административные границы. Интенсификация хозяйственных и социальных связей городов с их географическим окружением усилило процесс формирования городских агломераций. Сегодня укрепление городских агломераций стало одним из приоритетов российской экономической политики, конкретные направления федеральной поддержки этого процесса обозначены и в проекте Концепции долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 г.

В российской управленческо-правовой практике перечисленные формы пока получили очень ограниченное распространение, что рассматривается экспертами как сдерживающий фактор в социально-экономическом развитии городов. По сути такие прецеденты относятся преимущественно только к расширению границ городских округов в рамках российской муниципальной реформы 2003–2008 гг. Ко многим городским округам в эти годы была «прирезана» пригородная зона (хотя, как правило, и не включающая крупных населенных пунктов). Однако последствия этого, как показывают полевые исследования, оказались противоречивыми. С одной стороны, городские округа получили в свое ведение зону перспективного развития, что содействует эффективному развитию инфраструктуры и городов, и пригородов. С другой стороны, жители пригородов зачастую лишались льгот для

сельских жителей, были вынуждены нести дополнительные издержки, вызванные «отдалением» от них местной власти [3].

Формат межмуниципального сотрудничества урегулирован в Федеральном законе № 131-ФЗ в виде достаточно общей рамки, что формально делает его вполне применимым к организации взаимодействия сопредельных муниципалитетов с интенсивными хозяйственными, трудовыми и культурно-бытовыми связями. Однако существующая практика свидетельствует, скорее, о не востребоваемости данного института, чем его эффективном использовании: прецеденты эффективной организации договорного сотрудничества «агломерированных» муниципалитетов единичны (в качестве такого отмечается партнерство Твери, Калининского и Рамешковского района Тверской области). Причинами являются недостаточная договороспособность, склонность к иерархичным, жестоко фиксированным и простым схемам. Влияют также и юридические факторы:

- недостаточная законодательная регламентация (скажем, отсутствие указания в законе на существенные условия договоров (соглашений) между муниципальными образованиями);

- неэффективность судебной защиты прав и интересов муниципальных образований;

- недостаточная методическая работа в этом направлении.

Вместе с тем сохранение административной обособленности тесно взаимосвязанных, срастающихся и развивающихся «вширь» муниципалитетов ограничивает развитие инфраструктуры, сдерживает градостроительную деятельность, повышает неудобства для жителей, как крупных городских центров, так и пригородов. Отсутствие возможности прямого оформления городских агломераций стимулирует поиск решения проблем в административной плоскости [4].

Примеры создания городских округов взамен ранее существовавших муниципальных районов и поселений района (например, в Краснодарском крае и Свердловской области) хоть и вызваны чаще субъективными факторами, однако явно несут в себе и определенную объективную (экономико-градостроительную) логику. Важно заметить, что отсутствие других путей правового «оформления агломерации неизбежно подталкивает к попыткам реализации “региональных” и “районных” сценариев развития агломерации (например, создание дирекций по управлению аг-

ломерацией региональной властью или “насильственное” объединение поселений в единый городской округ), что влечет как проблемы в долгосрочной перспективе, так и уже обозначившиеся “очаги напряжения”» [5].

В России «экстенсивное» развитие агломераций происходит весьма активно, но при этом очень существенным становится качество развития агломераций. Существует опасность перевода этого процесса из социально-экономического, когда агломерация возникает в ходе естественного развития связей разных муниципалитетов и имеет «мягкие» формы управления в виде создания различных общих советов, рабочих групп и пр., в политико-административный статус. Попытки управления агломерационными процессами путем формального административного объединения и развития агломерации по той или иной административной программе редко приводят к эффективным результатам. Одним из наиболее реальных механизмов развития агломераций в России может стать практическая реализация механизмов межмуниципального сотрудничества, заложенных в российское законодательство о местном самоуправлении, а также совместная разработка документов территориального планирования в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности.

Примечания

1. Челябинская агломерация: потенциал развития / В. Л. Глазычев [и др.]. Челябинск, 2007. С. 78.
2. Официальный сайт Вячеслава Леонидовича Глазычева [Электронный ресурс]. URL: <http://www.glazychev.ru>
3. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад. М., 2009. С. 273.
4. Владимиров В. В., Наймарк Н. И. Проблемы развития теории расселения в России // Тр. РААСН. Секц. «Теоретические основы градостроительства». М., 2002; Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ.
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ; О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления : федер. закон от 27 дек. 2009 г. № 365-ФЗ.