

МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКОЙ АГЛОМЕРАЦИЕЙ

© 2011 Ю.В. Павлов*

Ключевые слова: городская агломерация, модель управления, управление городскими агломерациями, классификация моделей управления.

Городские агломерации состоят из группы поселений, при этом агломерации постоянно расширяются, поглощая все новые объекты расселения. Возникают вопросы по модели управления данными агломерациями. Должно ли происходить упразднение власти муниципальных образований в пользу власти агломерации или имеются какие-то другие пути? В статье представлены разработки основных направлений решения данного вопроса на примере агломераций России и мира.

Городские агломерации (далее - ГА) в настоящее время представляют собой постоянно эволюционирующий способ расселения. Наиболее крупные городские агломерации формируют пространственный опорный скелет расселения, становясь стратегическим фактором геополитического масштаба в экономике.

Несмотря на то, что агломерации существуют в большинстве стран мира, в том числе и в наиболее развитых в плане экономики, до сих пор продолжаются дискуссии об оптимальной форме управления агломерациями. Имеется в виду не просто регулирование процессов урбанизации, а именно управление ГА как единым объектом развития.

Отсутствие единой точки зрения обусловлено диалектическим противоречием самой сущности агломерации, сочетающей в себе одновременно общие и разные интересы главного города агломерации, городов-спутников, поселений-спутников, самой агломерации как целого, региона, государства. В зависимости от различных групп факторов в мире распространены несколько основных моделей управления агломерациями.

В процессе развития агломерации, слияния поселений как в экономическом, так и в пространственном аспекте возникают вопросы о централизации (децентрализации) власти во всей агломерации. При очень крупной агломерации в процесс вмешивается региональная и даже центральная государственная власть, которые по стратегическим соображениям не могут оставить управление ГА, выполняющей функции локомотива экономи-

ки региона и государства, на производ местного самоуправления¹.

Отсюда можно выделить две основные поляризованные формы управления агломерациями: централизованную и децентрализованную, а также множество производных от них и средних форм. Специалисты всего мира пытаются ответить на вопрос, какая же форма является оптимальной для развития агломерации. Повышенное внимание и значение этого вопроса связано с тем, что предельный итог развития агломераций и урбанизации как процесса являет собой неизбежное развитие наций именно в агломерациях. Уже сейчас в таких странах, как Дания, Ирландия, Голландия, Бельгия, Венгрия, Финляндия или Южная Корея, их столичные агломерации концентрируют до половины всего населения государства и всего их ВВП. На долю столиц Чехии, Норвегии, Швеции и Великобритании приходится до одной трети ВВП соответствующих государств². Еще большая концентрация характерна для некоторых небольших государств, где в их ГА сконцентрировано более половины населения и ВВП: Мальта, Бахрейн, Катар, карликовые государства-агломерации (Гонконг, Сингапур).

Поляризация систем управления агломерацией на централизованную (децентрализованную) выражена двумя крайними научными течениями: сторонников "теории общественного выбора" и движения "муниципальных реформаторов"³. Если первые старались обосновать преимущества децентрализованного управления агломерацией, то вторые являлись апологетами единого управления. Обе эти концепции зародились в США.

* Павлов Юрий Владимирович, аспирант Самарского государственного экономического университета. E-mail: pavlov-mlad@mail.ru.

Классификацию моделей управления ГА необходимо проводить, учитывая определяющие свойства моделей: число уровней управления, вес государства и муниципалитетов в управлении.

Виды управления агломерациями подразделяются на одно- и двухуровневые. **Одноуровневая модель** предполагает либо создание единого уровня управления всеми поселениями агломерации, либо продолжение работы их администраций на договорных началах между собой⁴ (рис. 1).

Уникальным примером последнего подхода является город Тольятти, хотя в 1980-е гг. поднимался вопрос о разукрупнении власти города и выделения из него Автозаводского района в качестве самостоятельно МО. К этой же категории относятся российские города: Набережные Челны, Каменск-Уральский, Комсомольск-на-Амуре⁵.

Примером управления ГА как *единым муниципальным образованием* являются китайские агломерации (Шанхайская - 13 млн. чел.)⁶, а также канадский Торонто⁷.

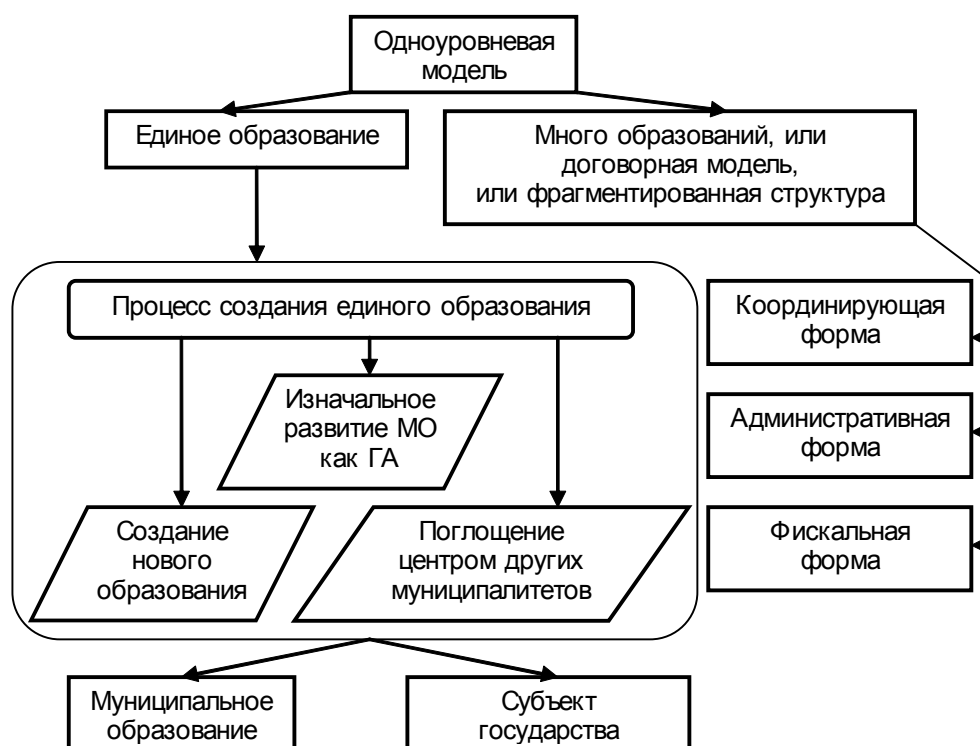


Рис. 1. Классификация одноуровневых моделей управления городскими агломерациями

ГА как **единое муниципальное образование** (далее - МО) представляет собой довольно редкую модель. Модель характеризуется тем, что это одна из наиболее централизованных форм развития агломерации, когда комплексные решения развития принимаются одним главным органом.

При расширении агломерации граничащие поселения включаются в ее состав, а органы власти этого поселения упраздняются как самостоятельные, либо при расширении территории единого управления агломерацией упраздняются все муниципалитеты и происходит создание единого нового муниципалитета или субъекта государства. Совсем редким случаем является образование одноуровневого управления ГА при изначальном проектиро-

Помимо образования единого муниципалитета на всей территории агломерации, существует способ придания всей агломерации *статуса субъекта государственного управления* (субъекта, федеральной земли, округа и т.п.). Тогда муниципальная власть одновременно исполняет государственные функции. В России такая система формально невозможна из-за выпадения муниципалитетов из системы государственной власти. Однако де-факто именно такая система использовалась при создании субъектов - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, где мэр является одновременно главой субъекта и де-факто ГА. К сожалению, данный подход значительно снизил значение местного самоуправления в данных ГА.

Как и любое централизованное управление, модель единого образования на территории агломерации имеет плюсы и минусы. Плюсы модели в том, что единое руководство более мобильно и продуктивно в своих решениях, а централизованный бюджет предоставляет возможности для единого подхода к развитию агломераций. Минус такой системы - в подрыве прежней инициативы местных сообществ.

Другим видом одноуровневой модели управления ГА является **договорная модель**, когда на основе межмуниципального сотрудничества достигается единый подход по отдельным моментам взаимодействия муниципалитетов или по комплексному развитию ГА. Такая модель именуется по-разному: **фрагментированная, на основе межмуниципального сотрудничества** и т.п.⁸

Ассоциации муниципалитетов, которым возможна передача части, но не всех полномочий поселенческой администрации, могут как создаваться, так и не создаваться. Особенность таких ассоциаций в малой их власти над муниципалитетами, т.к. при их усилении такая модель переходит из разряда одноуровневых в двухуровневые модели управления ГА.

Сама договорная модель сочетает в себе много разных видов. **Координирующая форма** - координация планов развития всех муниципалитетов; **административная** - делегирование части полномочий надмуниципальному органу; **фискальная** - кооперация в

финансовой сфере. При таких видах управления ГА региональное и центральное государственное вмешательство незначительно. Данный подход более развит в США⁹.

При распространении межмуниципального сотрудничества в рамках ГА возникают проблемы уже личного отношения между руководителями администраций, т.е. растет значение личных коммуникаций руководителей. Для стимула позитива в этих отношениях центральные государственные власти стараются финансово стимулировать такое сотрудничество. К примеру, в США при создании надмуниципальной комиссии и выработки общего проекта часть расходов компенсируется из федерального (регионального) бюджета.

Примером такой формы управления ГА является Буэнос-Айрес (24 муниципальных образования), агломерации Бельгии, Чикаго (до 1510 муниципалитетов). При этом иногда участия государства (региона) в качестве посредника и не требуется, если отношения между главами муниципалитетов и так являются продуктивными¹⁰.

Другим видом управления ГА является **двухуровневая модель**, когда создается надмуниципальный орган управления не под конкретный проект или временно, а на постоянной основе и с расширенными функциями (рис. 2).

В свою очередь, двухуровневая модель может различаться в зависимости от центра-

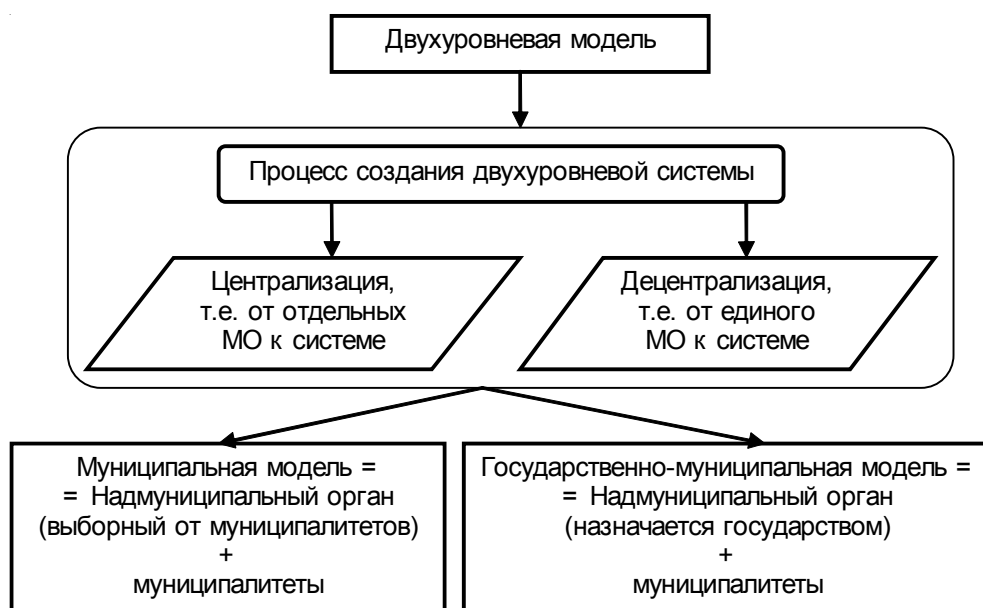


Рис. 2. Классификация двухуровневых моделей управления городскими агломерациями

лизованности полномочий у надмуниципального органа, от влияния государства (директивная или договорная модель) и т.п.

Как правило, к полномочиям верхнего уровня относятся направления, важные для всех муниципалитетов ГА, а остальные локальные функции оставляются муниципалитетам¹¹. Единая фискальная политика при этом способствует развитию всей ГА.

При создании двухуровневой системы управления ГА может идти как централизация власти в ГА, так и децентрализация, что зависит от исходных условий.

Так, при интеграции нескольких МО неизбежна централизация. Образуются надмуниципальные органы власти без упразднения власти МО.

При дезинтеграции ГА и выделении из единой административной территории других МО происходит децентрализация. Вместо прежнего единого руководства на всей территории ГА образуется двухуровневая система. Новая двухуровневая система может иметь надмуниципальный орган, представленный прежним единым органом власти ГА, либо может произойти создание иного надмуниципального органа.

Примером *муниципальной двухуровневой модели управления ГА* являются французские агломерации, где коммуны создают городские объединения, из которых они не имеют права выйти и при этом обязаны передать им часть своих полномочий¹². Особенно развита двухуровневая форма управления ГА в Германии.

Если надмуниципальный уровень в двухуровневом управлении ГА создается не муниципалитетами, а государством, то такая форма приобретает характер *государственно-муниципальной модели управления*. Т.е. государство берет на себя функции управления частью вопросов ГА. Это характерно для федеральных городов Германии (Берлин), а также было характерно для Лондона в период 1986-1999 гг., когда в правительстве Великобритании даже был пост по развитию столицы¹³.

Выбору модели управления ГА сильную специфику придают макроэкономические факторы, а также существующий политический режим. К примеру, в Китае наибольшее распространение получила централизованная

форма управления, когда единый орган руководства ГА напрямую связан с директивами центральной государственной власти.

Для России выделить какую-либо унифицированную модель управления ГА не представляется возможным. У нас представлены модели управления ГА как субъектами Российской Федерации (Москва, Санкт-Петербург), как фрагментированными структурами (различные межмуниципальные ассоциации, союзы и т.п.). На данный момент активно обсуждаются возможности перехода к двухуровневой модели управления в ГА Сибири и Дальнего Востока.

Какая же форма управления агломерациями оптимальна? Ведь элементы этих форм по-разному стимулируют или дестимулируют поступательное развитие агломерации, могут иногда затормаживать его или вызвать даже регресс развития.

На данный момент не существует теории, которая давала бы ответ на этот вопрос. Надо полагать, именно неунифицированностью подхода к выбору моделей управления объясняются противоречия в их применении, когда схожие по развитию ГА управляются по-разному. При этом совершенно разные по уровню экономического и демографического развития ГА могут иметь общую модель управления. Такие противоречия проявляются как в пределах одной страны, так и в близких по экономическому развитию группах стран и во всем мире.

Таким образом, проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что универсальной модели управления ГА пока еще не существует. Модели управления ГА постоянно находятся в динамике, при этом их изменения обоснованы различными и часто противоречивыми причинами. Можно сделать вывод и о том, что уже сформировались предпосылки для выдвижения гипотезы или даже создания теории, регламентирующей выбор модели управления ГА в зависимости от ее существенных характеристик.

¹ Территориальные обзоры ОЭСР. Конкурентоспособность городов в условиях глобальной экономики. 2006 г. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/40/7/37840122.pdf>.

² Там же.

³ Стародубровская И., Славгородская М., Жаворонков С. Организация местного самоуправления.

ния в городах федерального значения. М., 2004. С. 151.

⁴ Романюк В. Международный опыт децентрализации и развития местного самоуправления. URL: http://www.romanyuk.com/2007/03/post_3.html.

⁵ Аналитический этап разработки стратегии развития города Перми до 2030 года. Российские и мировые тенденции и тренды в сфере развития городов, агломераций и регионов. Прил. 8. Мировой и российский опыт управления городскими агломерациями. URL: http://www.glava.perm.ru/upload/pages/1005/Rossijskije_i_mirovyje_tendencii_i_trendy_v_sfere_razvitija_gor.pdf.

⁶ Самбурова Е. Политика урбанизации в Китае. Приложение Б.3 к Концепции Иркутской агломерации. URL: http://www.archipelag.ru/agenda/povestka/evolution/irkutsk/b3_china/?version=forprint.

⁷ Шаповалов Б.М. Актуальные проблемы реформы местного самоуправления // Аналит. вестн. Совета Федерации ФС РФ. 2004. № 26 (246).

⁸ Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования: итоговый докл. М., 2009.

⁹ Пузанов А.С., Попов Р.А. Проблемы управления городскими агломерациями в современной России // Городской альманах. Вып. 4 / науч. ред. Г.Ю. Ветров. М., 2009.

¹⁰ Пономарев К. Новосибирск - это пять городов. Интервью с Ю. Вороновым. URL: <http://news.ngs.ru/more/64983>.

¹¹ Стародубровская И., Славгородская М., Жаворонков С. Указ. соч.

¹² Аналитический этап...

¹³ Там же.

Поступила в редакцию 18.02.2011 г.