

Муסיнова Нина Николаевна

канд. экон. наук, ФГБОУ ВО
«Финансовый университет
при Правительстве Российской
Федерации», г. Москва
e-mail: 65651951@mail.ru

Попадюк Никита Кириллович

д-р экон. наук, ФГБОУ ВО
«Финансовый университет
при Правительстве Российской
Федерации», г. Москва
e-mail: popadyukn@rambler.ru

Musinova Nina

Candidate of Economic Sciences,
Financial University under the
Government of the Russian
Federation, Moscow
e-mail: 65651951@mail.ru

Popadyuk Nikita

Doctor of Economic Sciences,
Financial University under the
Government of the Russian
Federation, Moscow
e-mail: popadyukn@rambler.ru

ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКОЙ АГЛОМЕРАЦИЕЙ: ПОИСК РЕШЕНИЙ

Аннотация. Сложившиеся городские агломерации требуют решения вопроса управления процессом своего развития как особой формы территориального управления такими урбанизированными формированиями исходя из необходимости скоординированного развития всех муниципальных образований в рамках единства городской агломерации. В то же время на уровне федерального законодательства отсутствуют не только федеральные законы, но и какие-либо нормативно-правовые акты, призванные упорядочить процессы скоординированного развития муниципальных образований, входящих в городскую агломерацию. Под этим углом зрения рассматриваются найденные отечественной практикой организационные формы управления городской агломерацией, и предлагается отразить их в действующем законодательстве. Обосновывается, что поиск разнообразных решений направлен на повышение целостности городской агломерации и подходов к ней как единому объекту управления.

Ключевые слова: тенденция развития урбанизированных форм, городская революция, городская агломерация, управление городской агломерацией, организационная форма управления городской агломерацией, межмуниципальное взаимодействие.

THE ORGANIZATION OF THE GOVERNMENT OF URBAN AGGLOMERATION: THE SEARCH FOR SOLUTIONS

Abstract. The existing urban agglomerations require solving the issue of management of the development of urban agglomerations as a special form of territorial management of such urban formations, based on the need for coordinated development of all municipalities within the framework of the unity of the urban agglomeration. At the same time, at the level of Federal legislation, there are no Federal laws, nor any normative legal acts designed to streamline the processes of coordinated development of municipalities included in the urban agglomeration. From this point of view, the organizational forms of management of the urban agglomeration found in domestic practice are considered, and it is proposed to reflect them in the current legislation. It is proved that the search for various solutions is aimed at improving the integrity of the urban agglomeration and approaches to it as a single object of management.

Keywords: trend in the development of urban forms, urban revolution, urban agglomeration, urban agglomeration management, organizational form of urban agglomeration management, inter-municipal interaction.

Общемировой тенденцией в современном мире являются процессы урбанизации. Одни из наиболее заметных их проявлений – рост городов и городского уклада жизни, становление и распространение городских агломераций (далее – ГА). Широкое распространение ГА, связанное с образованием новых городов и концентрацией в них все большей части населения, получило название городской революции. Ее главными особенностями стали «взрывообразный рост количества городов и численности их жителей, а также глобальный охват этим процессом всех регионов мира» [3, с. 4].

На наш взгляд, эта тенденция имеет не только онтологический, но и гносеологический характер и проявляется в приобретении городами такого качества, как субъектность, – способности своими экономическими и организационно-управленческими действиями активно заявлять о себе как о территориально определенном совместно-групповом субъекте со своими экономико-географическими интересами [5]. Объективным основанием для повышения субъектности муниципалитетов, и тем более ГА, является способность консолидировать муниципальный капитал, принадлежащий разным муниципальным образованиям, входящим в городскую агломерацию. При этом речь идет о претензиях городов активно позиционировать себя не только на межрегиональном уровне, в национальных масштабах, но и «продвигать» свое значение на международном уровне.

Процесс образования ГА имеет место и в России, где их насчитывается более 30. Кроме того, с принятием Федерального закона от 03.04.2017 № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон Об общих

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», внесшего поправки в базовый Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», открывшим возможность преобразования муниципальных районов в городские округа, запущен механизм процессов формирования сельских агломераций [2]. По крайней мере, один из существенных признаков агломераций – маятниковая миграция – реализуется в новых муниципальных образованиях, так как новый порядок организации местного самоуправления вынуждает жителей населенных пунктов городского округа/городского/сельского поселения совершать достаточно регулярные поездки в администрацию городского округа городского/сельского поселения для решения своих вопросов. Однако, сельские агломерации в такой форме – это российская особенность проявлений неолиберализма.

Напомним, ГА – это такое образование (преимущественно городское), в котором город «вышел» за свои границы, перерос их и «расположился» на территории других муниципальных образований «своего» или соседних регионов, притянув городские и сельские поселения и включив их в городскую жизнь за границами города. Другими словами, в условиях стихийных процессов образования ГА, их границы не совпадают с границами административно-территориального деления не только муниципальных образований, но и субъектов Российской Федерации (далее – РФ).

В основном способы формирования ГА в России характеризуются тем, что соседние города и сельские поселения тяготеют к главному из их окружения городу, предоставляющему жителям этих поселений рабочие места и другие формы занятости их населению, тем самым образуя с ним единую пространственную целостность. Таким образом, ГА представляют собой функционально единые урбанистические образования, связанные со своим окружением либо за счет разрастания города за свои административные границы, либо поглощения им соседних городов и поселений, тем самым превращения их в свои составные части и образования таким способом целостности, объединяющей все соседние города и поселения единым рабочим ритмом ежедневной миграции трудовых ресурсов.

Широкое распространение ГА, независимо от способа их образования, ставит на повестку дня решение ряда новых проблем как перед самими агломерациями, так и перед муниципальными образованиями, входящими в их состав.

В первую группу проблем, требующих скоординированного решения в рамках ГА, прежде всего, входят:

- устранение параллелизма и дублирования однотипных градостроительных и инфраструктурных работ, выполняемых органами местного самоуправления муниципальных образований, формирующих ГА;
- создание эффективного организационного механизма взаимодействия муниципальных образований, входящих в ГА.

Решение этих первоочередных проблем позволит, во-первых, обеспечить переход от мелко-проектных работ к крупным инвестиционным проектам и, во-вторых, создаст основу для комплексного социально-экономического развития ГА. Другими словами, на повестке дня остро стоит проблема создания системы управления ГА, как целостным урбанистическим образованием. Однако, в настоящее время ее решение, мягко говоря, затруднительно, поскольку в федеральном законодательстве эти вопросы не только не нашли должного отражения, а вообще отсутствует даже понятие «городская агломерация».

Мировой опыт демонстрирует, что существует три основные формы управления ГА: централизованная, децентрализованная и смешанная форма, которая может иметь несколько разновидностей в зависимости от степени варьирования уровня централизации. Следует заметить, что вопрос о степени централизации управления ГА – самостоятельный вопрос, в настоящее время должным образом не только не разработанный, но даже и теоретически не поставленный.

При централизованной форме управления агломерацией все управленческие решения принимаются единым центром, в том числе и касающиеся вопросов организации управления ГА, включая вопросы создания и развития центра управления агломерацией и взаимодействия всех муниципальных образований, входящих в ее состав. При такой модели все управленческие полномочия, связанные с регулированием развития ГА, сосредоточены в едином центре и у администраций, входящих в ее состав муниципальных образований, они по тем или иным основаниям изымаются. При этом может быть одноуровневая модель, и тогда муниципальные образования, формирующие ГА, упраздняются, и двухуровневая, когда в результате централизации в администрации города-ядра ГА сосредотачиваются функции по ее развитию [4].

Децентрализованная форма управления ГА создается для скоординированного согласования принимаемых решений по ее развитию и основывается на договорной форме взаимоотношений муниципальных образований, формирующих ГА. При этой форме образуется «кластер» имеющих равные права субъектов управления, представленный администрациями муниципальных образований, расположенных в границах одной ГА. В противном случае при одном субъекте управления городской агломерацией модель управления ею была бы централизованной. Естественно, что необходимость согласованного управления рядом самостоятельных субъектов управления – администраций, входящих в ГА муниципальных образований, – предполагает консенсус в идентификации приоритетов ее функционирования, закреплённый совместным соглашением. Договорная модель управления агломерацией предполагает сохранение самостоятельности у входящих в ГА муниципальных образований. Поэтому необходим постоянный мониторинг выполнения взаимных обязательств по достижению выявленных приоритетов по степени их ранжирования со стороны наблюдателей администраций муниципальных образований, входящих в ГА.

Потребность в управлении ГА как целостностями в нашей стране реализуется по-разному. Надо сказать, что отсутствие законодательных и других нормативно-правовых актов, регламентирующих процессы формирования и регулирования развития ГА на федеральном уровне, в силу своей практической востребованности компенсируется разнообразием нормативно-правовых решений на региональном уровне. Отечественная практика «нащупала» организационные формы управления социально-экономическим развитием ГА в существующих законодательных «рамочных» условиях. В России сложилось два их типа – региональное управление ГА и межмуниципальное соглашение по управлению ГА. Принципиальная схема организации регионального управления ГА представлена на рисунке 1.



Источник: составлено авторами по материалам исследования

Рис. 1. Региональное управление городской агломерацией

Практических примеров разработки и реализации межмуниципального соглашения о создании агломерации становится все больше. Прежде всего, необходимо указать Челябинскую ГА. Так, не сумев прийти к единому решению с правительством Челябинской области, администрация муниципального образования «Городской округ город Челябинск» организовала так называемый «переговорный процесс» с администрациями муниципальных образований, входящих в Челябинскую ГА, и во взаимодействии с главами администраций муниципальных образований, совместно было подготовлено межмуниципальное соглашение о создании и развитии Челябинской ГА. Им были закреплёны полномочия и ответственность по реализации совместного агломерационного проекта. Несколько позже аналогичные попытки на уровне межмуниципального сотрудничества начали предприниматься в таких субъектах РФ, как Астраханская, Свердловская, Тверская и Нижегородская области. Необходимость разработки общих принципов организации управления ГА на федеральном уровне обусловлена самой логикой «городской революции». Следует отметить, что на примере промышленно развитых стран видно, что процесс формирования новых ГА не только не «затухает», но, наоборот, будет только усиливаться и интенсифицироваться. По оценке

известного американского урбаниста Р. Флорида, формируются новые по уровню сложности урбанизированные образования – мегарегионы. Под последними предлагается понимать новую естественную экономическую единицу, которая «проявляется при разрастании, уплотнении и взаимном прорастании агломераций» [7, с. 47].

Таким образом, в региональном управлении развитием ГА не следует усматривать технологии «вторжения» государственного управления в местное самоуправление, что, разумеется, не отменяет необходимости поиска новых форм межмуниципального взаимодействия. Перспективы ГА в стране по возможностям обеспечения высоких темпов экономического роста чрезвычайно благоприятны [6]. Более того, они становятся императивом для решения задач, стоящих перед страной, по реализации конституционных требований о социально-ориентированном государстве [1]. А для этого необходима разработка федерального закона об общих принципах организации управления городскими агломерациями, о возможных моделях управления городскими агломерациями, в том числе уже апробированных отечественной практикой.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) [Электронный ресурс]. – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 04.04.2018).
2. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 29.12.2017 г.) [Электронный ресурс]: <https://clck.ru/D7Zdi> (дата обращения: 06.03.2018).
3. Мегалополисы в условиях глобализации: Сб. обзоров и рефератов. / РАН ИНИОН. Центр научн.-информ. исследов. глобальных и региональных проблем. Отд. глобал. проблем. - М.: ИНИОН РАН, 2008. – 178 с.
4. Мусинова, Н. Н. Управление городскими агломерациями: организационный аспект. // Управленческие науки в современном мире: Сб. докл. научн. конф.: В 2 т. – СПб.: ООО ИД «Реальная экономика». 2015. – Т. 2. – С. 561-565.
5. Попадюк, Н. К. Процессы субъективизации городов и регионов в региональной экономике как черта переформатирования социально-экономического пространства // Экономика и предпринимательство. – 2017. – № 9-2 (86-2). – С. 209-214.
6. Попадюк, Н. К. Экономический рост на основе мегарегионов как системы агломераций. // Экономика. Бизнес. Банки. – 2016. – Т. 8. – С. 58-68.
7. Флорида, Р. Кто твой город? Креативная экономика и выбор места жительства. – М.: Олимп-Бизнес, 2016. – 368 с.

References

1. Konstitucija Rossijskoj Federacii (orinjata vsenarodnim golosovsnit 12.12.1993 (S uchetoм popravok vnesennih zakonami Rossijskoj Federacii ot 30.12.2008 № 6-FZ, 30.12.2008 , ot 30.12.2008 № 7- FZ, ot 05.02.2014 № 2- FZ, ot 21.07.2014 № 11-FZ [The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote 12.12.1993) (subject to amendments made by the Laws of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation № 6-FKZ dated 30.12.2008 № 7-FKZ dated 05.02.2014 № 2-FKZ dated 21.07.2014 № 11-FKZ)]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (accessed 04.04.2018).
2. Federalniji zakon ot 06.10.2003 № 131-FZ (v redakccii ot 29.12.2017) «Ob obshih principah organizacii mestnogo smouprsvlt-nija v Rossijskoj Federacii» [The Federal law of 06.10.2003 N 131-FZ (edition of 29.12.2017) «About the General principles of the organization of local government in the Russian Federation»]. Available at: <https://clck.ru/D7Zdi> (accessed 06.03.2018).
3. Megapolisi v uslovijah globalizacii [Megacities in the context of globalization]: Sbornik obzоров I referatov [SB. reviews and abstracts]. RAS INION. Centr nauchno-informacionnih issldovanij globalnih I regionalnih problem. Otdel globalnih problem [The center for scientific.-inform. research. global and regional problems. Otd. global. Problems]. M.: INION Russian Academy of Sciences, 2008. 178 p.
4. Musinova N. N. Upravlenie gogodskimi aglomeracijami:organizacionniy aspect [Management of urban agglomerations: the organizational aspect] // Upravlenceskie nauki v sovremennom mire [Administrative Sciences in the Modern World]: Sat. doc. scientific. Conf.: In 2 tons – SPb.: ID Publishing House «Real Economy», 2015, T. 2, pp. 561-565.
5. Popadyuk N. K. Processij subektivizacii gorodov b regionov v regionalnoj ekonomike kak certa pereformatirovanija socialno-ekonomiceskogo prostranstva [Processes of subjection of cities and regions in the regional economy as a feature of reformatting the socio-economic space] // Ekonomika I predprinimatelstvo [Economics and entrepreneurship], 2017, № 9-2 (86-2), pp. 209-214.
6. Popadyuk N. K. Ekonomiceskij rost na osnove megaregionov kak sistemi aglomeracii [Economic growth on the basis of megaregions as a system of agglomerations] // Ekonomika, Biznes. Banki [Economy. Business. Banks], 2016, V. 8, pp. 58-68.
7. Florida, R. Kto tvoij gorod? Kreativnaja ekonomika I vibor mesta zitelstva [Who's your city? Creative economy and choice of place of residence]. M.: Olimp-Business, 2016, 368 p.