**ШВЕЦОВ
Александр
Николаевич**

Доктор экономических наук,
профессор, заместитель
директора

Федеральный исследова-
тельский центр «Информати-
ка и управление» РАН,
ул. Вавилова, 44,
Москва, Россия, 119333

**SHVETSOV
Alexandr
Nikolaevich**

Doctor of economics, professor,
deputy director

Federal Research Center
«Computer Science and
Control» of Russian Academy
of Sciences,
44, Vavilova Street,
Moscow, Russia, 119333

san@isa.ru

© Швецов А.Н., 2018

УДК 911.37 + 35

**УПРАВЛЕНИЕ ГОРОДСКИМИ
АГЛОМЕРАЦИЯМИ: ОРГАНИЗАЦИОННО-
ПРАВОВЫЕ ВАРИАНТЫ**

В статье ставится вопрос о соотношении между спонтанным и управляемым формированием и развитием агломераций. Характеризуются особенности организации управления в городских агломерациях, идентифицируются специфические черты агломераций как объекта управления, даётся классификация основных подходов и возможных организационных схем управления городскими агломерациями, показываются преимущества механизма межмуниципального сотрудничества в ряду инструментов решения проблем городских агломераций, анализируются роль и формы участия государства в агломерационных процессах, рассматривается зарубежная практика управления агломерациями и оценивается её значение для России.

Городские агломерации, государственное управление, местное самоуправление, межмуниципальное сотрудничество, российская практика, зарубежный опыт

**MANAGING URBAN AGGLOMERATIONS:
ORGANIZATIONAL AND LEGAL VARIATIONS**

The article raises the question of the relationship between spontaneous and controlled formation and development of agglomerations. The peculiarities of organization of management in urban agglomerations are characterized, specific features of agglomerations as a management object are identified, the classification of the main approaches and possible organizational schemes for managing urban agglomerations is given, the advantages of the mechanism of inter-municipal cooperation in a number of tools for solving urban agglomeration problems are analyzed, the role and forms of state participation in agglomeration processes is analyzed, the foreign practice of agglomeration management is considered and its significance for Russia is estimated.

Urban agglomerations, public administration, local self-government, inter-municipal cooperation, Russian practice, foreign experience

Что значит управлять городскими агломерациями?

В нашей предыдущей статье на страницах настоящего журнала, посвященной проблемам развития городских агломераций, мы пытались среди прочего уяснить, «... необходимо ли и как следует управлять этим процессом» [8, с. 21]. Настало время дать ответы на эти актуальные вопросы российского урбанистического процесса.

Ещё совсем недавно управленцами-практиками и представителями научно-экспертного сообщества активно обсуждался принципиальный вопрос о том, как должны формироваться и развиваться городские агломерации – спонтанно или же управляемо. В настоящее время этот альтернативный вопрос, похоже, получил однозначный ответ – да, процесс агломерирования должен быть управляемым как в целом, так и в его конкретных проявлениях (ситуациях), то есть по отношению к отдельным городским агломерациям. Но отмеченная альтернативность в этом сложном вопросе, как и однозначность ответа на него, не вполне уместна. Дело в том, что современные научные представления о закономерностях поведения сложных динамических объектов, подобных городским агломерациям, исходят из понимания роли разнообразных факторов и движущих сил их развития не как взаимоисключающих, альтернативных, а как взаимодополняющих, сложно взаимодействующих между собой, существующих в диалектическом единстве.

В связи с этим достигнутое *общее признание не просто принципиальной допустимости, но даже необходимости управления городскими агломерациями вовсе не должно лишать урбанистические процессы их естественной произвольности, полностью заменяя их самоорганизацию и саморазвитие мерами исключительно сознательного воздействия на них, превращая городские агломерации целиком и полностью в объект целенаправленного и специально организованного управления*. Поэтому практически актуальные и теоретически обоснованные вопросы, касающиеся управления городскими агломерациями, должны заключаться в следующем. Как и в какой пропорции соотносятся спонтанность и управляемость в формировании и развитии агломераций? Каковы пределы и масштаб (мера) государственного вмешательства в этот процесс? Как разграничить соответствующие полномочия между органами власти разных уровней, и как организовать их согласованное взаимодействие? Какие инструменты способны обеспечить эффективность и результативность управляемого развития городских агломераций?

Городские агломерации как специфический объект совместного государственного и местного управления

Городские агломерации являются специфическим объектом управления. И специфика эта двоякая.

Первая особенность городских агломераций как объектов управления состоит в том, что они одновременно являются объектом управленческих воздействий органов местного самоуправления и государственного управления.

Почему местного самоуправления? В силу того, что все составные элементы городских агломераций – крупные города и небольшие городские поселения – представляют собой административно-территориальные структуры муниципального уровня, а значит, являются объектами местного самоуправления.

Почему государственного управления? По мере того как отдельные муниципальные образования составляют (формируют) агломерацию – то есть связанную группу городских и сельских поселений – они в совокупности по своему масштабу, потенциалу и реальному зна-

чению выходят за пределы управленческих возможностей местного самоуправления. Потребности функционирования и развития этого объекта существенно превосходят возможности (ресурсные, правовые, административные), которыми располагают только местные органы поселений, образовавших агломерацию, и требуют привлечения ресурсов и участия органов управления уже государственной власти. Городские агломерации становятся «интересными» уже и для региональных, и для федеральных органов государственного управления. ***Без такого двухуровневого государственного вмешательства (участия) невозможно ни реализовать во всей полноте преимущества агломерирования, ни эффективно решать специфические проблемы функционирования и развития городских агломераций.***

Таким образом, городские агломерации являются объектом управления одновременно трёх уровней власти – местного, регионального и федерального. Разумеется, у каждого из трёх уровней власти имеется свой, отличный от других уровней предмет управленческих решений в отношении городских агломераций. Местный уровень имеет дело с непосредственным решением так называемых вопросов местного значения в каждом из входящих в конкретные городские агломерации муниципальных образований, а также с совместным решением местными органами вопросов межмуниципального развития. Региональный уровень берёт на себя решение вопросов оказания разнообразной поддержки – финансовой, правовой, административной, профессиональной – конкретных городских агломераций в масштабах и с учётом особенностей отдельных субъектов Российской Федерации. На федеральном же уровне решаются вопросы законодательного обеспечения (регулирования) деятельности городских агломераций как явления в общегосударственном масштабе и их финансового стимулирования (поддержки) исходя из общегосударственных интересов.

Такова принципиальная схема разделения труда в управлении городскими агломерациями между тремя уровнями власти. Фактически же она ещё далека от воплощения, и в практике только формируются отдельные составляющие целостной системы управления городскими агломерациями. При этом следует обратить особое внимание, что наряду с разделением труда не менее важна организация взаимодействия органов власти разных уровней, которая может обеспечиваться общим правовым регламентированием процессов агломерирования и целевыми программными документами по решению конкретных проблем формирования и развития городских агломераций.

Вторая специфическая особенность городских агломераций как объектов управления состоит в том, что, несмотря на фактическую общность интересов, целей и задач, ресурсов и других аспектов совместного функционирования групп городских поселений, эти образования, тем не менее, законодательно не являются организационно обособленными и юридически едиными объектами управления. Все входящие в состав городских агломераций крупные города и небольшие городские поселения, развиваясь де-факто совместно и взаимосвязано, сохраняют при этом де-юре свою полную организационно-управленческую самостоятельность. В отсутствие законодательных федеральных установлений на этот счёт региональные и местные власти прилагают собственные усилия по фактической институционализации агломераций как самостоятельно-единых объектов управления. Для достижения организационного единства используются такие инструменты, как соглашения, схемы территориального планирования и др.

Государственное управление городскими агломерациями

Государственный интерес к процессам агломерирования первоначально проявился на субфедеральном уровне – в ряде субъектов Российской Федерации. Так, например, в 2007–2008 гг. родился проект концепции развития и схема территориального планирования Иркут-

ской агломерации. Проект не был реализован, но по-прежнему привлекает интерес [4].

Следует назвать также инициированный в 2008 г. проект развития Красноярской агломерации. Он опирался на заключённое семью муниципальными образованиями¹ соглашение о межмуниципальном инвестиционном проекте «Комплексное развитие Красноярской агломерации на период до 2020 года». Подготовленные по заказу Министерства строительства и архитектуры Красноярского края в рамках проекта два документа – Стратегия социально-экономического развития и Схема территориального планирования Красноярской агломерации – были в 2010 г. согласованы в Минрегионе России и утверждены краевым правительством².

Можно также упомянуть о проекте развития Екатеринбургской агломерации как неотъемлемой части Стратегии социально-экономического развития Уральского федерального округа до 2020 г., утверждённой распоряжением Правительства Российской Федерации № 1757-р от 6 октября 2011 г.³.

Есть и более свежие примеры аналогичных инициатив. В сентябре 2016 г. правительством Пермского края и главами г. Пермь и Пермского района было подписано трёхстороннее соглашение о взаимодействии краевых и муниципальных органов власти по развитию Пермской городской агломерации. Проект предполагается осуществлять в целях инновационного регионального и муниципального развития, привлечения инвестиций, проведения скоординированной экономической, социальной, финансовой и градостроительной политики, в том числе совместного использования объектов социальной сферы, строительства и реконструкции объектов транспортной инфраструктуры, формирования единой планировочной структуры. С созданием агломерации связываются надежды на снятие ряда ограничений и сглаживание диспропорций в развитии города Пермь и Пермского муниципального района⁴.

На федеральном уровне феномен агломерирования в качестве особого объекта активного государственного интереса был официально зафиксирован в 2008 г. в правительственной «Концепции долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 года». В документе прямо было заявлено, что «...важнейшее значение будет иметь «инфраструктурный эффект» формирования городских агломераций, связанный с реализацией проектов строительства новых энергомошностей, крупных транспортных комплексов, мульти-модальных логистических центров и информационных узлов, образовательной и инновационной инфраструктуры. На востоке страны такой сценарий даст выборочный толчок развитию городов с самым значительным объемом накопленного инновационного потенциала»⁵.

Государственный интерес к агломерационному процессу в последующем только расширялся. В разработанном в 2013–2014 гг. «Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года» Минэкономразвития России предсказывало, что «базовой тенденцией пространственного развития России является усиление концентрации человеческого капитала, инфраструктуры, ресурсов будущего в крупных городах и формирование 20 агломераций с численностью населения более 1 млн человек. Данные агломерации будут способны выполнять специализированные интернациональные функции в мировом разделении труда, стать локомотивами роста, развивая новые

¹ Сторонами соглашения выступили Красноярский, Сосновоборский и Дивногорский городские округа, а также Емельяновский, Манский, Сухобузимский и Березовский районы.

² <http://www.strategy.ru/news/115/>

³ http://www.city-strategy.ru/UserFiles/Files/Strategy%20UFO_2020.pdf

⁴ http://www.asdg.ru/sections/gkh/novosti.php?ELEMENT_ID=351919&SECTION_ID=

⁵ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации № 1662-р от 17 ноября 2008 г.).

инновационные кластеры. В первую очередь это касается Московской и Санкт-Петербургской агломераций»¹. Тем самым государственный интерес к проектам агломерирования был не просто поднят на федеральный уровень власти, но зафиксирован в качестве важнейшей государственной перспективной задачи.

Идея целесообразности расширения государственного регулятивного (управляющего) воздействия на городские агломерации поддерживается многими представителями экспертно-научного сообщества. Так, известный урбанист Г.М. Лаппо предельно категоричен – регулирование необходимо [6]. По его мнению, цель использования этого инструмента состоит в максимизации положительных и минимизации отрицательных последствий агломерирования. Такая потребность в рыночных условиях, как он полагает, удваивается, ну а для России в её переходном состоянии регулирование необходимо втрое. И заниматься целенаправленным формированием агломераций должны сообща органы управления всех уровней.

В настоящее время пока нет оснований говорить о существовании законченной целостной системы государственного управления городскими агломерациями. Речь может идти только о начальном этапе формирования её отдельных элементов. И потому, характеризуя текущее состояние дел в этой области, пока есть больше оснований оценивать лишь намерения властей, анализировать возможный состав и функции элементов системы управления, рассматривать направления, содержание и последовательность предпринимаемых шагов.

Позиция государства в отношении развития городских агломераций первоначально формировалась и воплощалась в практике государственного управления Министерством регионального развития Российской Федерации (Минрегионом России), а после его упразднения в 2014 г. эту функцию унаследовало Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России). Суть этой позиции заключается в признании явления агломерирования городов естественным следствием процесса урбанизации, полностью соответствующим мировым трендам. Вместе с тем, учитывая исключительную важность для общественного развития последствий агломерирования, современное государство не может игнорировать и оставаться в стороне от этого процесса. ***В настоящее время федеральным правительством ставится задача государственной поддержки развития городских агломераций как центров новой организации пространства, новых форм концентрации экономического потенциала (экономического сжатия) территории страны.***

В правительственном понимании целенаправленное развитие городских агломераций требует сознательного совершенствования управления структурными сдвигами в пространственной организации жизнедеятельности. Современные крупные городские агломерации, как правило, выходят за рамки существующих административно-территориальных образований, тем самым нарушая устоявшиеся связи и отношения в рамках сложившегося административно-территориального деления. Специальное правовое регулирование в этой области пока отсутствует. Законодательство не запрещает, но и не содействует этому процессу, а по отдельным вопросам заставляет использовать «обходные пути». Например, развитие агломерации требует ассигнований на решение общих для группы поселений проблем, но любое финансирование, выходящее за пределы города, рассматривается как нецелевое, со всеми вытекающими правовыми последствиями. Не созданы институциональные условия для государственного участия в управлении развитием агломераций, отсутствует эффективная инфраструктура поддержки формирования и развития городских агломераций как в национальном, так и региональном масштабах. Нет согласованной системы документов долгосрочного развития агломераций, совмещающих пространственное, социально-экономическое и бюд-

¹ <http://www.economy.gov.ru>

жетное планирование. И, наконец, в который раз повторим, в российском правовом поле отсутствует само понятие городской агломерации.

Правовое оформление городской агломерации как значительного социально-экономического явления и как объекта государственного регулирования требует законодательных нововведений, касающихся, в частности: административно-территориального деления; разграничения полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями; планирования пространственного развития (стратегического и территориального планирования); организации бюджетного процесса.

Минрегион России для «управленческого» оформления процессов формирования и развития городских агломераций считало необходимым выполнение следующих условий:

- наличие проработанных проектов (концепций/стратегий) развития агломераций;
- включение проектов агломераций (их элементов) в утверждённые документы стратегического планирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (стратегии, программы и планы социально-экономического развития) на долгосрочную перспективу;
- включение проектов агломераций (их элементов) в утверждённые схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации, схемы территориального планирования и генеральные планы муниципальных образований с определением планируемых границ агломераций и перечнем территориальных образований, предполагаемых к включению в их состав;
- определение системы управления агломерациями с учётом разграничения полномочий между органами разных уровней;
- оценка потребностей в финансовом обеспечении предлагаемых мероприятий за счёт средств федерального бюджета, консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, муниципальных бюджетов и внебюджетных источников¹.

Ставя вопрос о государственной поддержке городских агломераций, на государственном уровне необходимо идентифицировать и официально признать конкретные места локализации перспективных городских агломераций как объектов государственного участия в их развитии. При этом важно подчеркнуть, что следует ставить вопрос не только о развитии определённого числа конкретных агломераций на территории России, но и о поддержке агломерационных процессов во всём многообразии его проявлений.

В России, начиная с середины 2000-х гг., активизировалась работа по подготовке проектов пространственного развития существующих агломераций, а также проектирования новых [3, с. 390]. В настоящее время можно вести речь о приоритетных агломерационных проектах, зафиксированных в стратегиях социально-экономического развития федеральных округов. Сегодня такие стратегии утверждены для всех федеральных округов Российской Федерации.

Перспективная локализация агломераций в федеральных округах, которые могут стать объектами государственной поддержки и государственного управления, выглядит следующим образом [7, с. 9]:

- Дальневосточный федеральный округ: крупнейшие перспективные агломерации – Владивостокская и Хабаровская;

¹ Позиция Минрегиона России по поддержке развития агломераций была обозначена на Красноярском экономическом форуме (<http://www.ascsi.ru/news/275016/>).

- Сибирский федеральный округ: ядра перспективных городских агломераций – гг. Иркутск, Красноярск и Новосибирск;
- Уральский федеральный округ: агломерации Екатеринбурга, Челябинска, Тюмени;
- Приволжский федеральный округ: Казанская, Нижегородская, Самарско-Тольяттинская, Пермская, Саратовская, Уфимская агломерации;
- Южный федеральный округ: перспективные агломерации – Ростовская, Волгоградская, Краснодарская, Сочинская;
- Центральный федеральный округ: Московская агломерация как столичный регион и мегалополис мирового значения;
- Северо-Западный федеральный округ: агломерация Санкт-Петербурга и перспективная агломерация «Вологда – Череповец».

Множественность, масштаб и разнообразие проблем настоятельно требуют их решения на основе комплексной проработки и системного подхода. После нескольких лет дискуссий в 2013 г. в этом направлении был сделан многообещающий шаг – появился проект правительственного документа, который ознаменовал переход от обсуждения проблем к их практическому решению. Для упорядочения государственных действий в построении системы управления развитием городских агломераций Минрегион России разработал «дорожную карту» (план действий) – «Развитие агломераций в Российской Федерации»¹.

На этот документ возлагались большие надежды как на катализатор процесса упорядочения и ускорения развития городских агломераций в качестве базового условия развития постиндустриальной экономики в России в среднесрочной перспективе (на 6 лет). С этой целью «дорожная карта» была призвана обеспечить инициацию и консолидацию мер организационного, нормативно-правового и институционального характера, которые должны были бы привести к снятию ограничений и сглаживанию диспропорций в развитии существующих городских агломераций в России, городских сообществ и местного самоуправления.

Предполагалось, что «дорожная карта» как тщательно продуманный комплексный плановый документ должна будет обеспечить:

- координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и институтов развития по организационному и нормативно-правовому обеспечению ускорения развития агломераций в Российской Федерации;
- формирование согласованного по тематическим направлениям и срокам реализации комплекса организационных, нормативно-правовых и институциональных мероприятий по развитию городских агломераций в Российской Федерации.

Важным начальным шагом должна стать легитимизация агломераций как особых объектов управления, в том числе путём введения и правового закрепления понятий «агломерация» и «городская агломерация», определения места и роли таких объектов в системах государственного стратегического и территориального планирования. Надо заметить, что с решением базисного вопроса об управлении городскими агломерациями – о признании их в качестве полноправного объекта управления – сложилась парадоксальная ситуация. Дело в том, что к настоящему времени уже в десятках правительственных документов различного рода (стратегиях, программах, проектах, поручениях) привычно фигурирует термин «городская агломерация», хотя в законодательстве до сих пор не определены ни само понятие этого феномена, ни его статус как объекта государственного интереса и регулирования.

¹ <http://www.minregion.ru/1176/1180?locale=ru>

При этом «дорожной картой» не предусматривалось никакой унификации подходов к формированию городских агломераций, напротив, в ней подчеркивалась необходимость корректировки нормативных правовых актов в части создания возможностей образования городских агломераций по разным схемам. Особо подчеркивалась потребность создания условий для реального участия жителей в процессах управления городскими агломерациями.

Признание стратегической важности и введение правосубъектности городских агломераций должно сопровождаться разработкой концепции развития агломераций в России как составной части Стратегии пространственного развития Российской Федерации.

Результативность реализации «дорожной карты» предлагалось оценивать по трём главным целевым показателям, в качестве которых были избраны:

- улучшение мест городов России в рейтинге компании Mercer по показателям качества городской среды (качества жизни населения);

- вхождение 2–3 российских городов в число мировых (глобальных) городов по параметрам/показателям ежегодного исследования компании PricewaterhouseCoopers «Города возможностей»;

- улучшение позиции России в рейтинге DoingBusiness.

Для реализации намеченных целей и достижения показателей результативности плана действий по развитию городских агломераций в России «дорожной картой» предусматриваются мероприятия по четырём основным направлениям: методическое обеспечение развития агломераций; нормативно-правовое обеспечение развития агломераций; формирование механизмов государственного регулирования развития агломераций; регулирование особенностей осуществления градостроительной деятельности.

Все мероприятия планировалось осуществлять, начиная с 2014 г. Главным министерством выступал тогда Минрегион России. Но в 2014 г. оно было упразднено, и бразды правления перешли к Минэкономразвития России. Скорректированы были и временные рамки планов – сроки выполнения «дорожной карты» были сдвинуты на 2015–2019 гг.

Учитывая, что проблемы развития городских агломераций носят межведомственный характер, приказом Минрегиона России № 415 от 30 сентября 2013 г. в целях реализации государственной политики развития городских агломераций и разработки механизмов управления такими городскими агломерациями была образован специальный совещательный орган – Межведомственная рабочая группа по социально-экономическому развитию городских агломераций. В её состав вошли представители федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

На эту структуру были возложены следующие задачи: подготовка предложений по выработке мер государственного регулирования и государственной поддержки развития городских агломераций; разработка механизмов управления городскими агломерациями; подготовка предложений по формированию проектов нормативных правовых актов, направленных на решение проблем в сфере развития городских агломераций; рассмотрение предложений (заявок) заинтересованных лиц по включению проектов развития городских агломераций в перечень пилотных проектов в целях разработки типовых экономических, организационных, финансовых и правовых механизмов трансформации городских агломераций в центры динамичного экономического роста; подготовка предложений по формированию технического задания по разработке стратегий развития крупных городских агломераций; подготовка информационно-аналитических материалов и содействие распространению лучшей практики совершенствования управления развитием городских агломераций. Кроме того, Межведомственной рабочей группе были поручены организация отбора и формирование перечня пи-

лотных проектов, а также рассмотрение и оценка инвестиционных проектов развития крупных городских агломераций.

Примечательна интерпретация миссии межведомственной группы её председателем – заместителем министра экономического развития Российской Федерации¹. Предназначение этой всего-навсего совещательной (!) структуры, по мнению чиновника, состоит ни много ни мало в реализации (!) эффективной государственной политики в области развития регионов и городов с учётом особенностей развития городских агломераций, в разработке механизмов управления ими и в организации межмуниципального взаимодействия.

По мнению же директора Департамента стратегического и территориального планирования Минэкономразвития России, важной функцией межведомственной группы является разработка предложений о механизмах управления городскими агломерациями, а также типовых экономических, организационных, финансовых и правовых инструментов трансформации агломераций в центры динамичного экономического роста.

И такие предложения уже появились. Так, в 2015 г. Союз российских городов и Ассоциация по социально-экономическому развитию агломераций разработали проект методических рекомендаций по организационно-правовым схемам управления городскими агломерациями².

Муниципальный уровень управления городскими агломерациями

Когда говорят о потребности введения понятия городской агломерации как самостоятельного объекта управления, её связывают с необходимостью создания специальных нормативных правовых предпосылок и условий для решения специфических задач, возникающих в ходе агломерирования урбанистического пространства и выходящих за рамки компетенций, закреплённых за органами местного самоуправления в отношении разных типов муниципальных образований. Такие нормативные установления требуются, в частности, для планирования и расходования бюджетных средств, градостроительного проектирования, планирования землепользования и других задач в масштабах объединённого – выходящего за пределы муниципальных образований – пространства. Однако с юридической точки зрения обозначение территории города и прилегающей зоны как городской агломерации не обязательно должно быть связано с наделением агломерационного объединения самостоятельной правосубъектностью. Агломерации могут охватывать территорию нескольких публично-правовых субъектов и не обладать собственной правосубъектностью. В одних странах (например, в Германии) категория городской агломерации в планах территориального развития федеральных земель не представлена. В других же государствах она получила отражение в документах территориального планирования. В частности, так поступили в Швейцарии в рамках согласованной в 2012 г. между тремя уровнями государственной власти «концепции пространственного развития Швейцарии» [3, с. 387–388].

В российской экономической и управленческой литературе предлагаются различные классификации схем (моделей) управления в городских агломерациях. Общее свойство этих вариантов заключается в том, что их авторы мало учитывают отмеченную выше многосубъектность в управлении городскими агломерациями и ограничиваются, как правило, рассмотрением городских агломераций только лишь как объектов муниципального уровня управления.

¹ Его мнение было обнародовано 22 мая 2015 г. в Новосибирске на 2-й всероссийской конференции «Развитие городских агломераций России».

² <http://economy.gov.ru/minec/press/news/2015052205>

По мнению А. Лолы [5], практикуемые в мире подходы к организации управления городскими агломерациями в зависимости от степени их развитости могут быть сведены к трём принципиальным вариантам:

- координационное (ассоциативное) управление городскими агломерациями, при котором органы власти поселений решают общие проблемы функционирования агломерации в рамках созданной ими ассоциации;
- промежуточное управление городскими агломерациями, при котором государством законодательно закреплены приоритеты в решении общих вопросов функционирования городской агломерации, а также механизм управления агломерацией за главным поселением;
- управление городскими агломерациями на основе единства органов распорядительной власти и органов управления городской агломерацией.

Известность также получила типология вариантов организации управления городскими агломерациями, предложенная В. Глазычевым и И. Стародубровской [1, с. 34–40, 46–58]. В их представлении всё принципиальное многообразие организационно-управленческих вариантов может быть сведено к *шести основным (типовым) схемам (моделям)*:

1. **Унитарная** схема организации, при которой агломерация выступает единым муниципальным образованием, включающим в свои границы всю территорию агломерации (города-мегаполиса) и сформированным за счёт административного объединения города-ядра с близлежащими поселениями или включения в его городскую черту прилегающей территории района (частично или полностью)¹.

2. **Договорная** схема организации, при которой попадающие в зону агломерирования городские поселения сохраняют статус самостоятельных муниципальных образований, использующих для решения общих проблем городской агломерации различные формы договорного межмуниципального сотрудничества².

3. **Двухуровневая** схема организации, при которой городской агломерации придаётся статус нового муниципального образования, но при сохранении правосубъектности образовавших её муниципалитетов.

4. Схема **совместной** организации управления, при которой орган управления агломерацией функционирует как единая для города-ядра и группирующихся вокруг него поселений администрация, призванная действовать в совместных интересах всех входящих в агломерацию муниципалитетов. Формирование такой единой администрации происходит на принципах представительства путём делегирования в неё представителей муниципалитетов. За счёт отчислений этих же муниципалитетов должна финансироваться и деятельность созданной ими общей администрации. Данный вариант очень напоминает разновидность двухуровневой схемы³.

5. Схема **региональной** организации управления, при которой координация деятельности всех заинтересованных субъектов, прежде всего муниципальных образований, входящих

¹ Такая схема организации управления использовалась, например, в Лос-Анджелесе (1909–1914 гг.), Торонто (1996–1998 гг.), Виннипеге (1972 г.), Эдмонтоне (1947–1980 гг.), в Шанхайской городской агломерации.

² В качестве примеров подобной модели управления можно назвать такие мегаполисы, как Нью-Йорк, Большой Чикаго, Буэнос-Айрес.

³ В качестве примеров агломераций, использующих такую схему организации управления, в литературе упоминаются агломерации Большой Стокгольм и Большой Монреаль. Так, в состав городского совета Монреаля помимо избранных населением городских советников и мэра Монреаля входят также мэры 19 городских округов (районов).

в зону агломерации, осуществляется региональными властями¹.

6. Схема **смешанной государственно-муниципальной** организации управления агломерацией, которая применяется в городах-субъектах федерации, на территории которых действуют муниципальные образования либо которые сами одновременно являются и государственными, и муниципальными образованиями².

Представленная шкала типовых схем вбирает в себя довольно полный набор практически возможных моделей организации управления агломерациями, из которых можно выбирать организационно-правовые варианты, подходящие для конкретных случаев. Однако такой выбор вовсе не является автоматическим; ему должны предшествовать детальный анализ конкретных ситуаций и оценка сильных и слабых сторон предполагаемых вариантов, их преимуществ и недостатков, последствий осуществления.

По большому счёту, в России стоит принципиальный выбор между двумя вариантами: а) жёсткого объединения, предусматривающего административное соединение муниципалитетов в рамках наделяемой собственной правосубъектностью агломерации и включение её в общегосударственную «вертикаль власти»; б) мягкой интеграции, сохраняющей самостоятельность агломерирующихся муниципальных образований и опирающейся на организацию договорного сотрудничества между ними.

Список литературы

1. Глазычев В., Стародубовская И. Челябинская агломерация: потенциал развития. Челябинск, 2008. 115 с.
2. Гриценко Е.В. Организация публичной власти в городах федерального значения: в поиске оптимальной модели // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15. С. 28–35.
3. Гриценко Е.В. Теоретико-правовые основы организации публичной власти в городских агломерациях (сравнительно-правовой анализ) // Местное самоуправление и развитие территорий: российский и европейский опыт / Под ред. Е.В. Гриценко, Э. Маркварта, В.П. Мохова. Пермь: Изд-во Перм. нац. исслед. политехн. ун-та, 2014. С. 387–412.
4. Козьмин А. Иркутская агломерация: причины неудачи // Эксперт-Сибирь. 2010. № 49. 20 дек.
5. Лола А. Принципы управления крупнейшим городом // Регионы: управление и развитие. 1997. № 2. С. 73–80.
6. Проблемы развития агломераций России. М.: КРАСАНД, 2009. 192 с.
7. Развитие городских агломераций: аналитический обзор. Выпуск 2. М.: Гипрогор, 2013. 70 с.
8. Швецов А.Н. Поляризация урбанистического пространства: особенности российского процесса в контексте мировых тенденций // Регионалистика. 2017. Т. 4. № 5. С. 20–34.

¹ В качестве примера такой схемы может служить система управления агломерацией Большого Мельбурна в штате Виктория (Австралия). Большой Мельбурн (Melbourne metropolitan area) представляет собой объединение 31 муниципального округа, включая собственно Мельбурн-сити (City of Melbourne), 26 других городских муниципальных округов и 4 пригородных. И управление этой агломерацией осуществляется со стороны властей штата. Подробнее об этом см. [3, с. 397–399].

² Примерами использования такой схемы являются города-федеральные земли Германии (Берлин, Гамбург и Бремен) и, с определёнными оговорками, города федерального значения Российской Федерации (Москва и Санкт-Петербург). Причём примеры Гамбурга и Берлина демонстрируют также наличие в их городском управлении отдельных признаков унитарной (централизованной) модели. Анализ особенностей организации управления в городах-субъектах федераций Германии и России подробнее см. [2; 3, с. 399–403].

References

1. Glazychev V., Starodubrovskaya I. *Chelyabinsk Agglomeration: Development Potential*. Chelyabinsk, 2008. 115 p. (In Russian)
2. Gritsenko E.V. Organization of Public Authority in Cities of Federal Significance: In the Search for the Optimal Model. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law]. 2007. No. 15. Pp. 28–35. (In Russian)
3. Gritsenko E.V. Theoretical and Legal Bases for Establishing Public Administration in the Metropolitan Area (Comparative Legal Analysis). In: *Local Self-Government and Territorial Development: Russian and European Experience*. Ed. by E.V. Gritsenko, E. Markwart, V.P. Mokhov. Perm, 2014. Pp. 387–412. (In Russian)
4. Kozmin A. Irkutsk Agglomeration: Reasons for Failure. *Ekspert-Sibir'* [Expert-Siberia]. 2010. No. 49. Dec. 20. (In Russian)
5. Lola A. Principles of the Management of Largest City. *Regiony: upravlenie i razvitie* [Regions: Management and Development]. 1997. No. 2. Pp. 73–80. (In Russian)
6. *Problems of Development of Agglomerations of Russia*. Moscow, 2009. 192 p. (In Russian)
7. *Development of Urban Agglomerations: An Analytical Review. Issue 2*. Moscow, 2013. 70 p. (In Russian)
8. Shvetsov A.N. The Polarization of Urban Space: The Features of Russian Process in the Context of Global Trends. *Regionalistica* [Regionalistics]. 2017. Vol. 4. No. 5. Pp. 20–34. (In Russian) DOI: 10.14530/reg.2017.5

Для цитирования:

Швецов А.Н. Управление городскими агломерациями: организационно-правовые варианты // Регионалистика. 2018. Т. 5. № 1. С. 19–30. DOI: [10.14530/reg.2018.1.19](https://doi.org/10.14530/reg.2018.1.19)

For citing:

Shvetsov A.N. Managing Urban Agglomerations: Organizational and Legal Variations. *Regionalistica* [Regionalistics]. 2018. Vol. 5. No. 1. Pp. 19–30. (In Russian) DOI: [10.14530/reg.2018.1.19](https://doi.org/10.14530/reg.2018.1.19)