

Р.А. Попов

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

Новые тенденции в управлении развитием городских агломераций в России

Тема формирования эффективной системы управления развитием городских агломераций в последние годы несколько отошла «в тень», но актуальности не утратила. Продолжают появляться аналитические материалы, посвященные этой проблеме, в том числе, применительно к конкретным агломерациям. Можно отметить, в частности, статьи Ю.В. Павлова «Модели управления городской агломерацией»¹, Р.В. Бабуна «Агломерация городов как объект управления»² (в ней агломерационные сюжеты рассматриваются на примере Кемеровской области), И.Н. Волчковой и Н.Н. Минаева «Модели управления агломерациями: международный опыт и российская практика»³. Фонд «Институт экономики города» также уделял внимание этой теме: см., например, статью А. Пузанова и Р. Попова «Проблемы управления городскими агломерациями в современной России», опубликованную в 4 выпуске «Городского альманаха».

Об агломерациях продолжают говорить и на государственном уровне, причем отмечается некоторая эволюция взглядов на это явление, и эволюция в правильном направлении. Можно с достаточной уверенностью утверждать, что распространенное еще 5–10 лет назад среди чиновников разных уровней понимание городской агломерации как результата административного объединения муниципальных образований в основном отошло в прошлое. Уже почти никто не трактует задачи развития агломераций в логике механического слияния, и осознание того факта, что агломерации – феномен естественный, формирование которого мало зависит от желания управленцев, наконец, более или менее утвердилось в чиновной среде. Хотя некорректная формулировка «создание агломераций» все еще проскальзывает в документах регионального и местного уровня, чаще всего под этим имеют в виду именно формирование механизмов управления развитием агломераций.

Впрочем, рудименты прежнего подхода сказываются, и ярким примером тут может служить итог дискуссии 2010-2011 гг. о развитии Московской агломерации. Прежний мэр Москвы Ю.М. Лужков активно пропагандировал идею «объединения Москвы и области», под которым подразумевалось именно административное слияние двух субъектов

¹ Вестник Самарского государственного университета. 2011, № 4 (78).

² Журнал «Регион: экономика и социология». 2012, № 2 (74).

³ Журнал «Экономика и управление». 2013, № 11 (108).

федерации. Со сменой власти в столице и в области в 2010 г. эта абсурдная мысль, казалось, была оставлена, на место разговоров об объединении субъектов пришли куда более здравые идеи их «интеграции» на базе взаимовыгодных договоренностей, не предполагающей изменение административных границ. Но, увы, в июле 2011 г. эти проекты неожиданно обернулись абсолютно чуждой им по духу сугубо административной мерой – знаменитым прирезанием к Москве огромного куска территории области. Это действие некоторыми подавалось как развитие идей по эффективному управлению агломерацией, но в действительности оно не имело с ними ничего общего. Более того, оно не решало даже тех задач, которые подобные меры все-таки способны теоретически решить (с сопоставимыми издержками по другим направлениям), вроде интеграции инфраструктуры или оптимизации маятниковых миграций, так как присоединенная территория была наименее урбанизирована из всех территорий, примыкавших к Москве, и наименее нуждалась в таких мерах. Ее присоединили не с целью интеграции столичной и областной систем расселения, а с целью выноса за пределы МКАД отдельных функций и заодно расширения плацдарма для московского стройкомплекса.

Но этот прецедент, хотя и затронул два крупнейших по численности населения региона страны, все-таки был частным эксцессом, а не проявлением системной государственной политики по отношению к агломерациям. Долгое время таковой не было вообще: государство в лучшем случае ограничивалось декларированием важности агломераций как потенциальных точек роста для страны (см., например, Концепцию-2020). В 2012-2013 гг., однако, появились признаки выработки такой политики на федеральном уровне. В этот период Минрегионом России была создана Межведомственная рабочая группа по социально-экономическому развитию городских агломераций и разработан План мероприятий («дорожная карта») «Развитие агломераций в Российской Федерации» (далее – План). Задача Плана формулировалась следующим образом: «осуществить функцию инициации и объединения укрупненных мер организационного, нормативно-правового и институционального характера, необходимых для упорядочения и ускорения развития агломераций как базового условия развития постиндустриальной экономики в России в среднесрочной перспективе 6 лет». С упразднением Минрегиона России функции по управлению развитием агломераций были возложены на Министерство экономического развития РФ.

План был в целом разумен и включал в себя как нормативные преобразования и методическое обеспечение, так и практические действия. В первую очередь планировалось введение понятий «агломерация» и «городская агломерация» в правовое поле, что предполагало разработку официальной методики делимитации агломераций

(причем специально оговаривались иерархичность и разнообразие форм агломераций). Далее, анонсировался т.н. «пилотный проект» по развитию агломераций в Российской Федерации, предполагавший «обкатку» известных из зарубежного опыта моделей управления развитием городских агломераций (с акцентом на градостроительную деятельность) на агломерациях, отобранных в качестве пилотных с учетом выявленных иерархических уровней.

Здесь нужно отметить, что мировой опыт насчитывает большое разнообразие (иногда даже внутри одной страны) такого рода моделей, из которых наибольшего внимания заслуживают «договорные» (или «фрагментированные») и «двухуровневые» модели. В первых управление реализуется путем заключения системы договоров между муниципалитетами, входящими в агломерацию, без формирования дополнительных институтов управления. Вторые предполагают создание особого уровня («этажа») управления, охватывающего всю территорию агломерации, которому муниципальные образования, составляющие таким образом «нижний уровень», передают часть своих компетенций.⁴ Очевидно, между разновидностями этих моделей и предстояло выбирать в каждом конкретном случае при реализации пилотного проекта. При этом внедрение двухуровневых моделей требовало параллельной корректировки законодательства, так как действующие нормы не содержат в явном виде аналога «второго этажа» управления агломерациями.

Важно подчеркнуть, что в преамбуле Плана акцентировалась сущность агломерации как «межмуниципального объекта управления», а органы местного самоуправления назывались в качестве партнеров федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и институтов развития по организационному и нормативно-правовому обеспечению ускорения развития агломераций. Это давало некоторые гарантии, что задача не будет решаться путем насаждаемых сверху административных преобразований, игнорирующих мнение муниципалитетов.

К сожалению, при реализации Плана заложенная в него логически обоснованная последовательность действий оказалась нарушена. Еще до закрепления официального определения городской агломерации и разработки методики делимитации агломераций был сформирован перечень пилотных агломераций. В него вошли следующие агломерации:

1. Барнаурская;

⁴ Подробный анализ существующих моделей управления развитием городских агломераций см.: Глазых В., Стародубровская И. и др. Челябинская агломерация: потенциал развития. – Челябинск, 2008. – 278 с.

2. Кузбасская;
3. Новосибирская;
4. Красноярская;
5. Владивостокская;
6. Южно-Башкортостанская;
7. Махачкалинско-Каспийская;
8. Самаро-Тольяттинская;
9. Горнозаводская;
10. Ставропольская;
11. Тульская;
12. Ульяновско-Димитровградская;
13. Челябинская;
14. Березниковско-Соликамская;
15. Абакано-Черногорская.

В результате выбора пилотных агломераций в обход нормативного и методического обеспечения правовые нормы и методику придется разрабатывать с оглядкой на отобранные агломерации, в каком-то смысле, «подгоняя под результат». Между тем, отнесение некоторых из выбранных территорий (Южно-Башкортостанской, Горнозаводской, Березниковско-Соликамской, Абакано-Черногорской) к полноценным агломерациям спорно; во всяком случае, существующие методики (например, методика, разработанная в Институте географии РАН) их к таковым не относят. Эти методики небезупречны и во многом устарели, но они, по крайней мере, системны.

Впрочем, до разработки методики делимитации агломераций еще далеко. Структуры Минэкономразвития, к которым перешли функции упраздненного Минрегиона по поддержке агломераций, пока находятся в стадии формирования, и реализация Плана застопорилась. Параллельно реальные очертания стала приобретать угроза «огосударствления» агломераций, базирующаяся на убежденности, что лучшим и чуть ли не единственным субъектом управления агломерациями является субъект федерации.

Признаки такого подхода можно обнаружить еще в Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», которым к полномочиям субъектов РФ были отнесены организация и осуществление межмуниципальных инвестиционных проектов и осуществление межмуниципальных программ и проектов в ряде сфер. Но, по крайней мере, использование термина «межмуниципальные» давало понять, что в этой

деятельности, пусть и осуществляемой под эгидой субъекта федерации, муниципальным образованиям также есть место.

Более тревожным знаком в этом плане явилось принятие федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее также – 172-ФЗ). Стратегическое планирование – одна из тех функций, которые традиционно делегируются верхним уровням управления агломерациями при двухуровневых моделях. В указанном законе об агломерациях не говорится ни слова, но часть 9 статьи 32 закона гласит: «В соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации могут разрабатываться стратегии социально-экономического развития части территории субъекта Российской Федерации, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования субъекта Российской Федерации». Поскольку агломерация – несомненно, специфическая часть территории региона, обладающая указанными признаками, управление ее развитием (во всяком случае, в части стратегического планирования) попадает под эту норму и превращается таким образом во внутреннее дело региона. Межмуниципальный и вообще муниципальный уровень в приведенной норме, как видим, отсутствует вовсе.

Указанные нормы 172-ФЗ, к сожалению, ложатся в контекст серии централизационных корректировок системы местного самоуправления последнего времени. Прежде всего, имеется в виду Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"», в соответствии с которым:

- большая часть вопросов местного значения сельских поселений перешла муниципальным районам;
- субъекты федерации получили право по своему усмотрению перераспределять полномочия (за исключением ряда оговоренных) между субъектом и муниципальными образованиями;
- была введена новая категорию муниципальных образований – внутригородские районы, которые по решению субъекта федерации могут учреждаться внутри городских округов с районным делением (и,

соответственно, принимать на себя существенную часть вопросов местного значения городских округов).

Очевидно, что в условиях столь масштабного ограничения возможностей муниципальных образований разного типа к самостоятельному развитию, да еще и на фоне прогнозируемого ухудшения общеэкономического положения, ожидать от государства стимулирования межмуниципального сотрудничества было бы затруднительно. Более того, введенное право наделения внутригородских районов статусом муниципальных образований в каком-то смысле перевернуло агломерационную проблему с ног на голову: если раньше были поползновения к административному слиянию муниципалитетов, входящих в агломерацию, то теперь, наоборот, крупные города рискуют дезинтегрироваться, превратившись фактически в агломерации. И, конечно, выстроить работоспособную систему управления городской агломерацией, ядро которой само представляет собой агломерацию (то есть фактически трехэтажную систему), гораздо сложнее.

В некотором смысле на такую «трехэтажность» обречены гипотетические модели управления агломерациями городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, поскольку внутри этих городов (и одновременно субъектов федерации) существуют внутригородские муниципальные образования. Правда, степень самостоятельности этих муниципальных образований – и формальная, и, тем более, реальная – слишком мала, чтобы можно было рассматривать их как полноценный «этаж».⁵ Фонд «Институт экономики города» в 2013 г. подготовил проект распределения полномочий по решению вопросов агломерационного, регионального (городского) и местного значения в городе Москве. В соответствии с этим проектом к уровню агломерации предлагалось отнести такие полномочия, как разработка и реализация совместных стратегий социально-экономического развития и целевых программ развития Москвы и области, разработка совместных схем территориального планирования, транспортных схем и схем ресурсоснабжения, развитие коммунальных объектов, обслуживающих общие потребности Москвы и области, содержание и развитие систем связи, автомобильных дорог общего пользования федерального и регионального значения и др. При этом для каждого из этих полномочий предлагалась своя форма реализации – от заключения межрегиональных договоров до формирования координационных органов или хозяйственных обществ под конкретные задачи. То есть модель виделась

⁵ Исключение составляют присоединенные к Москве в 2011 г. территории (т.н. «Новая Москва»), на которых в политических целях была фактически сохранена модель организации местного самоуправления, существовавшая до присоединения. Однако это решение воспринимается скорее как временная «заморозка» ситуации, нежели как решение проблемы координации управления; в работоспособности этой модели в долгосрочной перспективе существуют серьезные сомнения.

дифференцированной и скорее договорной, в которой было место и органам государственного управления обоих субъектов РФ, и органам местного самоуправления внутригородских муниципальных образований.

В принципе, «государственно-муниципальная» модель управления агломерациями, когда решение вопросов общеагломерационного значения делегируется муниципалитетами государству в лице субъекта федерации (и оно, таким образом, формирует «верхний этаж» управления агломерацией), не нова и встречается за рубежом как частный случай двухуровневой модели, хотя и не относится там к числу преобладающих. Примеры есть в некоторых штатах США, да и немецкие «города-земли» (Берлин, Бремен, Гамбург) могут быть отнесены к этой категории. Однако это именно «государственно-муниципальная» модель со сбалансированным распределением функций между государственным и муниципальным уровнями; в нашем же случае есть риск, что как раз муниципальная составляющая в этой модели будет минимизирована. Примеры сугубо государственной, «унитарной» модели управления агломерациями в мировой практике также имеются, но они редки и в основном наблюдаются в странах со специфической политической системой (например, в Китае).

Применительно к 136-ФЗ, однако, важная оговорка заключается в том, что федеральный законодатель, столкнувшись с резко негативной реакцией муниципалитетов и муниципальных ассоциаций на законопроект, перед решающим чтением внес в него поправку, которая перевела часть его положений из обязательных, как это планировалась сначала, в устанавливаемые решением органов государственного управления субъекта федерации. Таким образом, именно на субъекты РФ легла ответственность за фактическое учреждение на своей территории той или иной модели организации местного самоуправления, и уже сейчас разные регионы демонстрируют разные подходы к этому. Далеко не все из них стремятся полностью «обезоружить» местное самоуправление – в том числе, и из прагматических соображений распределения ответственности.

Можно предположить, что и в области государственного управления развитием агломераций акцент сместится с федерального на региональный уровень – собственно, он уже смещается. Неизвестно, как скоро государство на федеральном уровне вернется к проблемам агломераций, но в субъектах федерации предпосылки к организации деятельности в этом направлении уже есть. Еще больше их на местном уровне: хотя успешные примеры системного межмуниципального взаимодействия в рамках агломераций по-прежнему практически отсутствуют, намерения об учреждении такового взаимодействия множатся. Принимаемые в последние годы стратегии социально-экономического развития муниципальных образований все чаще в той или иной форме

учитывают агломерационный аспект. В технические задания на разработку муниципальных документов стратегического планирования крупных городов теперь, как правило, включаются пункты об обязательном учете развития соответствующей агломерации.⁶ Есть уже и примеры межмуниципальных стратегий – в частности, принятый в 2009 г. документ с характерным названием «Стратегия развития города Чебоксары на период до 2020 года с учетом перспективы развития агломерации город Чебоксары – город Новочебоксарск – Мариинско-Посадский район – Моргаушский район – Цивильский район – Чебоксарский район».

Другое дело, что дальше намерений дело пока идет туго, и работоспособность той же Чебоксарской межмуниципальной стратегии находится под большим вопросом. Во многом это, конечно, происходит из-за плохой разработки механизмов межмуниципального сотрудничества, непродуманности распределения компетенций между муниципалитетами, но ключевая роль принадлежит все-таки организации конструктивного взаимодействия с субъектом федерации, недостаток которого сгубил не один аналогичный проект в прежние годы (можно вспомнить в этой связи забуксовавшие на ранних стадиях проекты развития Иркутской, Челябинской, Красноярской агломераций). И в этом отношении остается уповать лишь на здравый смысл всех сторон.

⁶ К примеру, техническое задание к конкурсу на выполнение работ по теме «Корректировка Стратегии развития городского округа Иваново до 2020 года», объявленному в январе 2015 г., предусматривало разработку в стратегии самостоятельного подраздела «Формирование Ивановской агломерации».