

Т. В. Дробышевская,
кандидат географических наук,
Институт экономико-правовых исследований НАН Украины,
г. Донецк

ГОРОДСКАЯ АГЛОМЕРАЦИЯ — АКТУАЛЬНЫЙ ФОРМАТ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ГОРОДА ИЛИ НОВЫЙ РАКУРС ПРИКЛАДНОГО ГРАДОВЕДЕНИЯ

В Украине исторически сложилось около 50 городских агломераций [1] — скоплений городов, посёлков и других населённых пунктов, объединённых трудовыми, культурно-бытовыми, производственными, рекреационными связями. Вопросы координации деятельности местных самоуправлений в пределах той или иной агломерации постоянно ставятся практикой. Но попытки наладить координацию пока не продвигаются дальше протоколов о намерениях заинтересованных сторон, которые в конце концов вынуждены признавать, что они такой науки „не проходили”. Поэтому обобщение успешного мирового опыта сотрудничества в агломерациях, информирование о нём муниципальных руководителей будет содействовать становлению профессионального подхода к обозначенной проблеме.

Цель статьи — охарактеризовать работающие идеи межмуниципальной кооперации в масштабе городской агломерации и возможности адаптации этих идей к отечественным условиям.

За рубежом практикуются различные варианты организации структур управления в агломерациях [2-4]. Они разнятся наличием одного или двух уровней управления, степенью его централизации, характером участия государства. Рассмотрим это на примере американской и французской моделей.

В США государство стимулирует муниципальное сотрудничество в агломерациях, минимизируя своё вмешательство. По состоянию на 2010 год здесь было зарегистрировано в качестве статистических единиц 366 городских агломераций, называемых стандартными метрополитенскими ареалами (СМА) [5]. СМА установлены для всех городов, насчитывающих более 50 тыс. жителей и не являющихся пригородами более крупных городов. Частью СМА реализована концепция единого управления агломерацией в таких организационных формах: аннексия самоуправляемых пригородных территорий, муниципальная консолидация — слияние нескольких самоуправляющихся юрисдикций в единую, консолидация города и графства, на территории которого он находится. В последнем случае образуются два округа — общего обслуживания и городского обслуживания. Округ общего обслуживания охватывает всю территорию агломерации и финансируется из общих для города и графства фондов, предоставляет услуги электроснабжения, пожарной службы, здравоохранения, полицейской службы, рекреации, услуги по общему благоустройству города, организации дорожного движения. В

ведении округа городского обслуживания находятся водоснабжение и канализация, очистка, освещение улиц, уборка мусора; затраты на их организацию дополнительно финансируются конкретными потребителями. Возглавляет объединённую структуру мэр, который делит власть с главным администратором графства.

В некоторых СМА используется модель двухуровневого управления, когда общеагломерационные функции выполняются единым правительством, а местные муниципальные структуры отвечают за предоставление услуг, в которых нуждается местное население. Модель реализуется в следующих формах: метрополитенский округ, урбанизированное графство, федерация.

Метрополитенский округ создаётся на территории большей части или всей агломерации для управления одной или несколькими функциями регионального масштаба. Это может быть строительство и управление аэропортами, строительство и обслуживание инженерных сооружений, общественный транспорт, водоснабжение, строительство мостов, туннелей и др. В урбанизированном графстве все местные администрации одновременно передают правительству графства функции метрополитенского характера, но продолжают существовать и выполнять локальные функции. Форма местной федерации предусматривает создание в пределах одного или нескольких графств нового органа управления агломерацией, ответственного за организацию наиболее важных общественных услуг. Функции, не возложенные на общее правительство, остаются в ведении местных властей.

Главным стимулом межмуниципального сотрудничества является финансовая помощь федерального бюджета метрополитенским ареалам на осуществление комплексных мер регионального развития. Помощь выделяется при условии создания межмуниципальным объединением комиссии или агентства комплексного планирования.

Во Франции межмуниципальное сотрудничество детально регламентируется несколькими законами. Ими закреплены понятия „сообщество коммун”, „сообщество агломерации” и „урбанистическое сообщество”, определён порядок создания публично-правовых структур межмуниципального сотрудничества с собственным налоговым режимом и межкоммунальных синдикатов [6].

Межкоммунальные синдикаты являются ассоциациями, они позволяют коммуна-участницам свобод-

но выбирать одну или несколько сфер совместной реализации полномочий. В зависимости от числа охваченных синдикатом сфер его характеризуют как одноцелевой или многоцелевой.

Публично-правовая структура межмуниципального сотрудничества с собственным налоговым режимом реализует принцип федеративного устройства. Она предполагает разделение ответственности коммун за результаты деятельности в рамках общего проекта развития и обустройства территории. Городские коммуны могут образовывать структуры „сообщество агломерации” и „урбанистическое сообщество”, сельские — „сообщество коммун” (наименее интегрированное).

Сообщество агломерации предназначено для небольших городов. В этом случае на территории агломерации должно проживать не менее 50 тыс. человек, а центральный город — насчитывать не менее 15 тыс. жителей. Урбанистическое сообщество объединяет коммуны с общей численностью жителей 500 тыс. человек. Данная форма предназначена для двадцати самых крупных французских агломераций.

Первые межмуниципальные образования появились во Франции в конце XIX века. К началу 2010 г. было создано 18 тыс. межкоммунальных синдикатов, 2409 сообществ коммун, 181 сообщество агломерации и 16 урбанистических сообществ [7]. До 2014 г. правительство планирует вовлечь в межмуниципальные объединения оставшиеся неохваченными ими коммуны.

Решения в структуре межмуниципального сотрудничества принимает совет. Члены его назначаются муниципальными депутатами коммун-участниц, количество же мест в совете для каждой коммуны выделяется пропорционально численности её жителей. Коллегиальный орган выбирает президента. Политика межмуниципального объединения должна быть одобрена всеми коммунами. Поэтому в управлении межмуниципальной структурой важную роль играет орган, объединяющий мэров коммун, — бюро или „собрание мэров”.

Межмуниципальное сотрудничество осуществляется в таких областях как сбор и обработка отходов, жилищная политика, водоснабжение, водоотведение, транспорт, дорожная сеть, сооружение спортивных объектов и объектов культуры.

Деятельность структур межмуниципального сотрудничества финансируется за счёт взимания платы с граждан за оказание соответствующих коммунальных услуг. Межкоммунальные синдикаты получают, кроме того, взносы от коммун-членов синдиката, размер которых определяется численностью жителей или зависит от объёма услуги, предоставляемой коммуне. Публично-правовая структура межмуниципального сотрудничества с собственным налоговым режимом, как можно уже понять из её названия, получает от коммун не взносы, а часть четырёх местных налогов — на профессиональную деятельность, жилищного налога, земельного и налога на недвижимое имущество. Всем структурам этого типа предоставляется также дотация государства на текущее функциониро-

вание, величина которой зависит от количества переданных сообществу коммунальными полномочиями. Тем самым поощряется более тесная интеграция коммун.

Интерес к агломерационному строительству в последние годы возрос в России. Эта тема обсуждается с точки зрения возможностей повышения конкурентоспособности экономики регионов и страны в целом. Признано, что агломерации позволяют синхронизировать развитие населённых пунктов, повысить эффективность расходования общественных ресурсов за счёт кооперативных проектов, содействуют росту масштаба рынков. В качестве опорных центров создания административных агломераций (то есть, ассоциаций смежных муниципальных образований) рассматриваются Новосибирск, Иркутск, Томск, Владивосток, Хабаровск, Красноярск, Тюмень, Челябинск, Казань, Екатеринбург, Нижний Новгород, Самара, Воронеж, Ростов-на-Дону, Сочи, Пермь.

Аналогичные проекты прорабатываются и в других постсоветских странах — Литве, Эстонии, Казахстане.

В Украине формат сотрудничества местных самоуправлений обозначен в законах о местном самоуправлении [8] и об ассоциациях органов местного самоуправления [9] достаточно обтекаемо, и теоретически может применяться к организации межмуниципального взаимодействия в агломерациях. Но, как отмечено выше, из-за отсутствия прописанных процедур такого взаимодействия он практически не используется. Целесообразно было бы дополнить эти законы положениями о порядке создания и деятельности межмуниципальных организаций, а также перечислить общезначимые сферы договорных отношений, например: создание единого генерального плана населённых пунктов агломерации, общих проектов развития транспорта, связи, водоснабжения, землепользования, рекреационных зон.

Проделанная за рубежом большая работа по хозяйственной соорганизации муниципалитетов в городских агломерациях показывает, что процесс налаживания их партнёрства может занять до десяти и более лет. Необходимые его этапы:

- обоснование создания муниципальной агломерации и подготовка общественного мнения;
- принятие политического решения о создании муниципальной агломерации;
- определение объёмов муниципального сотрудничества по выбранным направлениям;
- оценка расходов каждого местного совета, связанных с реализацией совместных проектов;
- согласование механизма финансирования расходов местными советами-участниками;
- установление единого тарифа и уровня оказания услуги, предоставляемой межмуниципальным объединением жителям разных населённых пунктов агломерации.

Имеющие место в Украине попытки за деньги зарубежных фондов ускорить формирование сотрудничества связей в агломерациях [10], пренебрегая некоторыми из отмеченных этапов, основаны на упрощён-

ном понимании природы городской агломерации. Невозможно предвидеть, что такие попытки исчерпают себя с завершением зарубежной финансовой помощи.

Необходимым условием становления межмуниципальной кооперации в агломерациях является, прежде всего, повышение уровня градостроительской подготовки граждан и муниципальных служащих, в частности. Для последних имеет смысл, в порядке повышения квалификации, среди прочего, разработать и провести серию деловых игр „Управление городскими агломерациями”. Средством же стимулировать переход к практическому межмуниципальному сотрудничеству видится предоставление грантов совместным проектам местных советов соответствующими областными советами. Другими словами, межмуниципальное взаимодействие будет жизнеспособным, если сформируется подерживающая его своеобразная „экосистема”.

Фактором, который подтолкнёт местные власти в агломерациях объединить усилия не только в среднесрочном, но и в стратегическом плане, представляется приближающаяся революция в градостроительстве, а, именно, — автоматизация зданий и жилищ, переход к технологиям интеллектуальных (активно-адаптивных) сетей и, на основе их, к „умным” городам, что связано с экологическими императивами и задачами энергосбережения. Наиболее полно и эффективно принципы „умного” города могут быть воплощены как раз в городских агломерациях благодаря большему пространству охвата.

Особенно актуальна эта проблематика для высокоурбанизированного Донбасса. Курс на интеллектуализацию инженерных инфраструктур здесь откроет крупный рынок услуг и продукции для переустройства систем жизнеобеспечения. На него логично было бы частично переориентировать научно-технический и производственный потенциал энергетики и машиностроения региона, используя механизмы государственно-частного партнёрства. Правомерно ожидать также повышения инвестиционной привлекательности края для зарубежных высокотехнологических компаний. С этим появится возможность, наконец, модернизировать экономический профиль донбасских городов, о необходимости чего говорится уже двадцать лет.

Выводы. Опыт США, Франции, Нидерландов и других государств с длительной историей урбанизации убеждает в том, что раньше или позже Украине придётся решать проблему управления агломерациями. Поэтому целесообразно встроить данное направление в систему стратегических целей реформирования административно-территориального устройства страны. Для обоснования внесения соответствующих изменений в законодательство необходимо провести углублённое исследование вопроса статуса агломераций с учётом апробированных в мире подходов к его решению.

Литература

1. **Міські** агломерації України. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : geograf.com.ua. 2. **Михай-**

лов В. Д. Управление городскими агломерациями (проблема метрополитанизма) / В. Д. Михайлов // США: экономика, политика, идеология. — 1994. — № 3. — С. 104 — 110. 3. **Города** и городские агломерации в региональном развитии / под ред. Ю. Г. Липецца. — М. : ИГ РАН, 2003. — 330 с. 4. **Парасюк Л.** Аспекти взаємодії територіальних громад та органів місцевої виконавчої влади агломерації задля спільного економічного розвитку / Л. Парасюк. — Режим доступу : www.economy.nayka.com.ua. 5. **Table of United States Metropolitan Statistical Areas.** [Электронный ресурс]. — Режим доступа : en.wikipedia.org. 6. **Серебренникова А. С.** О правовом регулировании межмуниципального взаимодействия в России и Франции / А. С. Серебренникова // Сибирский Юридический Вестник. — 2005. — № 2. — Режим доступа : www.law.edu.ru. 7. **Фурши К.** Межмуниципальное сотрудничество во Франции. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : coopregion.ru. 8. **Про місцеве самоврядування в Україні:** Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170 із змінами. 9. **Про асоціації органів місцевого самоврядування:** Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 2009. — № 38. — Ст. 534 із змінами. 10. **Проект USAID „Локальные инвестиции и национальная конкурентоспособность”.** [Электронный ресурс]. — Режим доступа : www.linc.com.ua.

Дробышевська Т. В. Міська агломерація — актуальний формат функціонування й розвитку міста або новий ракурс прикладного містознавства

У статті проаналізовано проблему використання потенціалу міжмуниципального співробітництва в природно сформованих міських агломераціях України.

Ключові слова: міська агломерація, міжмуниципальна кооперація, містознавство.

Дробышевская Т. В. Городская агломерация — актуальный формат функционирования и развития города или новый ракурс прикладного градостроения

В статье анализируется проблема использования потенциала межмуниципального сотрудничества в естественно сложившихся городских агломерациях Украины.

Ключевые слова: городская агломерация, межмуниципальная кооперация, градостроение.

Drobyshevskaya T. V. Urban agglomeration — topical format of functioning and development of city or new view-point on applied urban studies

The problem of use of intermunicipal cooperation potential in the naturally formed urban agglomerations of the Ukraine is analyzed.

Key words: urban agglomeration, intermunicipal cooperation, urban studies.

Стаття надійшла до редакції 18.10.2011

Прийнято до друку 24.02.2012