

Р.В. Бабун

УПРАВЛЕНИЕ АГЛОМЕРАЦИЯМИ ГОРОДОВ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье анализируются используемые в России методы и модели управления городскими агломерациями с целью выбора эффективных моделей управления, отвечающих требованиям реформы местного самоуправления. Показано, что модели, основанные на межмуниципальном взаимодействии, оказались нереализуемыми и требуется поиск новых подходов. Исследование базируется на данных, полученных при изучении правовой базы и практического опыта формирования городских агломераций в Сибири и на Дальнем Востоке. Сделан вывод, что в сложившейся в стране экономической и политической ситуации управление формированием и развитием городских агломераций может осуществляться только на государственном уровне.

Ключевые слова: агломерация, конурбация, инфраструктурные проекты, правовая база, модель управления, реформа местного самоуправления

Вопрос о городских агломерациях¹ обсуждается в российском научном и экспертном сообществе в течение многих лет. Сама эффективность агломераций общеизвестна и сегодня уже не является предметом дискуссий. Главными преимуществами агломерации являются: возможность для всех ее жителей пользоваться услу-

¹ Термин «городские агломерации» не вполне точен, поскольку в агломерации неизбежно втягиваются прилегающие сельские территории, но мы будем пользоваться этим термином с соответствующей оговоркой.

гами, доступными проживающим в крупных городах; более широкий, чем в отдельном поселении, выбор места работы; формирование единого социально-экономического и культурного пространства, единых рынков труда, земли, недвижимости; появление новых точек роста, повышение инвестиционной привлекательности территорий и конкурентоспособности местного бизнеса; возможность создания крупных и эффективных объектов производственной и социальной сферы, обслуживающих жителей нескольких муниципальных образований, и др.

Один из главных признаков наличия агломерации – маятниковые трудовые и культурно-бытовые поездки, при том что время на такую поездку, как правило, не должно превышать 1–1,5 часа. Люди ездят в ближайший крупный или не очень крупный город на работу, учебу, за покупками, на культурные, спортивные и прочие мероприятия. На пригородных сельских территориях располагаются дачные участки горожан, зоны отдыха и рекреации. В связи с этим перед органами местного самоуправления города (особенно крупного) и прилегающих муниципалитетов неизбежно встают «стыковые» вопросы, которые так или иначе решаются. Однако стихийное агломерирование и юридически оформленная агломерация – разные вещи. Для того чтобы получить синергетический эффект от агломераций, необходимо создать адекватную правовую базу, систему финансирования агломераций и управления ими. В настоящее время такие инструменты отсутствуют. Кардинальные изменения в законодательстве о местном самоуправлении, осуществленные в 2014 г. и начале 2015 г., потребовали нового осмысления агломерационных процессов и новых подходов к их регулированию.

Сегодня в России имеются предложения и разработки по нескольким десяткам городских агломераций. По оценке Л.В. Смирнягина, в стране можно насчитать 64 «настоящие» агломерации, удовлетворяющие по меньшей мере трем критериям, к которым относятся значительная людность (не менее 500 тыс. жителей), тесная сближенность поселений (общая площадь не более 45 тыс. кв. км) и наличие между ними развитых путей сообщения [11]. Менее крупных агломераций на-

много больше². Организационно оформленных крупных агломерационных проектов в России нет. Попытки юридически оформить агломерации, ввести обязательные для муниципалитетов правила и процедуры, разработать и внедрить систему финансирования, мотивации, ответственности и тем более реализовать совместные агломерационные проекты всегда наталкивались на множество преград.

Министерство регионального развития РФ до его упразднения, а ныне Министерство экономического развития РФ как куратор агломерационных процессов осуществляли постоянный мониторинг поступающих предложений и разработок и составляли списки наиболее эффективных агломераций, рекомендованных для первоочередной организации с финансовой поддержкой из федерального бюджета. Так, еще в 2007 г. Министерством регионального развития был подготовлен проект создания в России в течение 20 лет 14 супергородов-«агломератов», объединяющих крупные города с близлежащими более мелкими. В дальнейшем их количество и состав неоднократно корректировались. Последний список приоритетных агломераций определен приказом Министерства экономического развития от 2 сентября 2014 г. В нем утвержден перечень пилотных проектов по апробации и совершенствованию механизмов управления развитием городских агломераций в Российской Федерации (заострим внимание на слове «управление»). В перечне указаны 16 приоритетных агломераций (в алфавитном порядке): Абакано-Черногорская, Барнаульская, Березниковско-Соликамская, Владивостокская, Горно-Заводская (центр – Нижний Тагил), Красноярская, Кузбасская (два центра – Кемерово и Новокузнецк), Махачкалинско-Каспийская, Новосибирская, Самарско-Тольяттинская, Сочинско-Туапсинская, Ставропольская, Тульская, Ульяновско-Дмитровградская, Челябинская, Южно-Башкортостанская (центр – Стерлитамак). Из известных ранее агломераций в этом перечне отсутствуют Екатеринбургская, Иркутская, Ростовская.

² Например, только в Ханты-Мансийском автономном округе выделено семь агломераций, каждая включает два сопредельных города.

Далее мы будем в основном рассматривать ситуацию с формированием городских агломераций в Сибири и на Дальнем Востоке. Научных публикаций, касающихся региона в целом, немного [3; 5], поэтому мы будем использовать также информацию из СМИ.

ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ

Новосибирская агломерация является крупнейшей на Востоке России [4]. Агломерация сформировалась в 2003 г., когда был принят закон Новосибирской области «О границах пригородной зоны города Новосибирска». С самого начала руководство созданием агломерации взяло на себя правительство области. Был назначен заместитель губернатора, ответственный за агломерацию, однако специальные органы управления агломерацией не создавались. Состав агломерации несколько раз уточнялся, в настоящее время в нее входят пять городских округов и семь муниципальных районов. Главной сферой деятельности агломерации, в которой может быть достигнут агломерационный эффект, была определена сфера градостроительства и территориального планирования. В 2012 г. было подписано соглашение участников о намерении создать Новосибирскую агломерацию. В 2013 г. институтом «Гипрогор» была разработана схема территориального планирования агломерации. В рамках агломерации разработаны предложения по созданию нескольких территорий опережающего развития. В мае 2015 г. подписано соглашение об информационном взаимодействии в сфере градостроительной деятельности между правительством Новосибирской области и органами местного самоуправления муниципальных образований, включенных в состав агломерации.

Территориальная близость большого количества городов на юге Кемеровской области создает особо благоприятные предпосылки для формирования *Южно-Кузбасской (Новокузнецкой) агломерации*. Разработки по Южно-Кузбасской агломерации выполнялись в период 2005–2012 гг. [1; 2; 10]. В состав агломерации предложено включить восемь городских округов и три муниципальных района. Для управления агломерацией предполагалось создать некоммерческое партнер-

ство, учредителями которого должны были стать органы государственной власти области и органы местного самоуправления муниципальных образований. Практических решений по результатам этих разработок принято не было.

Барнаульская агломерация учреждена в 2012 г. как некоммерческая организация. В состав агломерации включены города Барнаул, Новоалтайск и Первомайский муниципальный район. Высшим органом управления агломерацией является межмуниципальный совет под председательством главы администрации г. Барнаула. Представители краевой власти в состав органов управления агломерацией не входят. Разработана схема территориального планирования агломерации.

Создание *Томской агломерации* предусмотрено в Стратегии развития города Томска до 2020 года и Схеме территориального планирования Томской области. В состав агломерации предлагается включить г. Томск, ЗАТО Северск, Томский район и части трех других муниципальных районов. В региональных СМИ опубликованы высказывания о нереальности и бесперспективности создания Томской агломерации. Утверждается, что она нужна не народу, а власти, которая опасается присоединения Томской области к Новосибирской.

Красноярская агломерация была учреждена в 2008 г. в составе трех городских округов и четырех муниципальных районов. Для управления агломерацией была создана межмуниципальная корпорация «Красноярск-2020» с участием органов государственной власти края. Разработаны концепция развития агломерации и схема ее территориального планирования³. Однако в дальнейшем реализация проекта агломерации была практически остановлена.

Руководство Иркутской области предложило создать *Иркутскую агломерацию* путем включения в состав Иркутска городов Ангарска и Шелехова, с тем чтобы образовать единый город-миллионник [9], но идея не получила развития. А. Козьмин видит главную причину не-

³ См.: *Проект* схемы территориального планирования Красноярской агломерации. Министерство строительства и архитектуры Красноярского края // Россия и страны СНГ: формирование и развитие городских агломераций. – Новосибирск, 2014. – С. 54–71.

удачи с организацией Иркутской агломерации в противодействии местных элит, поскольку никто не хочет делиться с соседями своими полномочиями [6]. По такой же причине затормозилось и создание Екатеринбургской агломерации.

Владивостокская агломерация создана в 2014 г. В нее вошли два городских округа и два муниципальных района. Высшим органом управления агломерацией является совет глав муниципальных образований, в состав которого входит и губернатор Приморского края.

Таким образом, по многим агломерациям выполнены научные разработки, определены границы агломераций, состав участников, по некоторым агломерациям разработаны схемы территориального планирования, подписаны соглашения о сотрудничестве, созданы органы управления. В «Гипрогоре» организован Информационно-аналитический центр развития агломераций.

Приказом министра регионального развития от 30 сентября 2013 г. была образована Межведомственная рабочая группа по социально-экономическому развитию городских агломераций. В 2014 и 2015 гг. проведены всероссийские конференции по развитию городских агломераций. Словом, работа проделана значительная, по ряду ключевых вопросов, касающихся создания городских агломераций, получены определенные научные результаты.

Во-первых, достигнуто общее понимание того, что появление агломерации – это естественный процесс. Нельзя «заставить» то или иное муниципальное образование вступить в агломерацию или препятствовать его выходу из нее. Однако можно и должно придать естественному процессу агломерирования необходимую правовую форму.

Во-вторых, признано, что границы агломерации могут быть подвижными и чаще всего они определяются транспортной доступностью центра агломерации для жителей периферийной зоны в пределах 1–1,5 часов. Они могут не совпадать с границами муниципальных образований или иных административно-территориальных единиц, прилегающих к центру агломерации.

В-третьих, выявлена ключевая роль документов территориального планирования для создания и развития городских агломераций. Без таких документов невозможно противостоять стихийному располза-

нию территорий отдельных городов и обескровливанию других территорий.

В-четвертых, выявилась высокая степень неприятия механического объединения нескольких муниципальных образований в одно, охватывающее всю территорию агломерации. Все подобные попытки наталкивались на сопротивление соседних с центральным городом муниципальных образований, не желающих терять свою независимость.

ПРЕПЯТСТВИЯ НА ПУТИ ФОРМИРОВАНИЯ АГЛОМЕРАЦИЙ

В настоящее время, несмотря на проделанную работу, ни одна городская агломерация в России не функционирует, совместные инфраструктурные проекты не реализуются. Е.А. Коломак акцентирует внимание на двух группах институциональных ограничений, препятствующих созданию городских агломераций: это, во-первых, проблемы горизонтальных и вертикальных взаимодействий органов государственной власти и муниципальных образований и, во-вторых, общие проблемы градостроительного регулирования [8]. Наш анализ сложившейся ситуации позволил выявить основные нерешенные проблемы, сдерживающие формирование агломераций.

Правовые проблемы. В российском законодательстве понятие агломерации отсутствует. Для реализации конкретных агломерационных проектов потребуется создание дирекции управляющей организации с правами юридического лица. Этому хозяйственному обществу участники агломерации должны будут передать находящиеся в муниципальной собственности необходимые имущество и земельные участки. Из предусмотренных законодательством форм межмуниципальных хозяйственных обществ сегодня возможна только форма общества с ограниченной ответственностью, поскольку форма закрытого акционерного общества исключена из уточненной редакции Гражданского кодекса РФ. По законодательству отчуждение муниципального имущества требует проведения торгов, и непонятно, кто может быть конкурентом дирекции ассоциации на этих торгах. Как обеспе-

чивать контроль со стороны участников агломерации за эффективным использованием этого имущества? Можно ли и при каких обстоятельствах возвратить муниципальному образованию переданные ранее имущество и земельные участки? И так далее. Для решения этих проблем необходимо вносить изменения в большое количество федеральных правовых актов.

Экономические проблемы. Бюджеты подавляющего большинства муниципальных образований, включая крупные города, находятся сегодня в таком состоянии, что выделение из местных бюджетов значительных финансовых средств на агломерационные объекты проблематично. Не в лучшем состоянии находятся и бюджеты субъектов Федерации. Практически функционирование городской агломерации в настоящее время возможно лишь при серьезной финансовой поддержке со стороны федерального центра, а на межмуниципальном уровне вообще невозможно.

Ментальные проблемы. Большинство руководителей небольших муниципалитетов психологически не готовы отдать часть своих полномочий органу управления агломерацией, которая в их сознании ассоциируется с центральным городом. Здесь нужны высокая культура управления и умение идти на компромиссы. Реализация совместных инвестиционных проектов требует жесткой дисциплины и ответственности от всех участников агломерации. И если хотя бы один из них задержал или прекратил финансирование, все останавливается. Однако надежность партнеров и их взаимное доверие пока минимальны.

Все описанные моменты в сумме создают такие риски, преодолеть которые возможно лишь при наличии жесткой системы управления и финансирования.

ОБЗОР МОДЕЛЕЙ УПРАВЛЕНИЯ АГЛОМЕРАЦИЯМИ

Вопросы управления сегодня являются самым слабым звеном в системе формирования агломераций. В разработках по агломерациям Сибири и Дальнего Востока предложены модели управления, однако ни в одной из них нет обоснований выбора той или иной модели в конкретной ситуации. Необходимо найти такие модели и механиз-

мы управления, которые соответствовали бы российским условиям и обеспечивали мотивацию участников агломерации.

В зарубежной практике используются четыре модели управления агломерациями:

- слияние нескольких муниципальных образований в одно более крупное, охватывающее всю территорию агломерации;
- двухуровневая модель – создание муниципального образования, охватывающего всю территорию агломерации, при сохранении существующих муниципальных образований и разграничении полномочий и ресурсов между центральным и остальными муниципальными образованиями;
- договорная модель, при которой каждый муниципалитет – участник агломерации самостоятельно решает, в каких инфраструктурных проектах и агломерационных мероприятиях он будет участвовать, а в каких нет;
- модель, при которой полномочия по формированию агломерации и по организации ее деятельности возлагаются на органы государственной власти, чаще всего региональные.

Исследования, посвященные выбору оптимальных форм управления городскими агломерациями, активизировались лишь в последние годы. Так, Е.А. Коломак [7] рассматривает первые три из четырех моделей, используемых в зарубежной практике. При этом автор подвергает обоснованной критике модель слияния входящих в агломерацию муниципальных образований в одно и договорную модель как малореализуемые в российских условиях. Как наиболее перспективная автором рекомендуется двухуровневая модель с созданием на верхнем уровне отдельного института развития при правительстве субъекта Федерации. Подчеркивается, что потребуются законодательное оформление механизмов управления агломерацией, ее полномочий и технологии взаимодействия с муниципалитетами в виде регионального закона.

В 2011 г. Союзом российских городов (СРГ) была создана рабочая группа по разработке схем управления городскими агломерациями и механизмов межмуниципального взаимодействия. Для прак-

тического решения этих задач СРГ учредил некоммерческую организацию «Агентство по социально-экономическому развитию агломераций» (АСЭРА). В 2014 г. АСЭРА представило соответствующие методические рекомендации⁴, в которых применительно к российским условиям рассмотрено пять схем управления городскими агломерациями.

Схема 1. Для руководства агломерацией муниципальные образования учреждают некоммерческую организацию (НКО) в форме ассоциации. На общем собрании членов ассоциации они создают координационный совет ассоциации из руководителей муниципалитетов, избирают председателя ассоциации и создают исполнительный орган – дирекцию. Образование автономной некоммерческой организации (АНО) в этой схеме не предусматривается. Представители субъекта Федерации в состав органов управления ассоциацией не входят, но осуществляют контроль за ее деятельностью.

Схема 2. Учредителем ассоциации является региональное правительство, которое назначает председателя ассоциации. Руководители муниципалитетов входят в состав координационного совета ассоциации. Координационный совет создает АНО – дирекцию и назначает директора ассоциации.

Схема 3. Создается две организации-учредителя: ассоциация муниципальных образований (по схеме 1), которая избирает председателя ассоциации, и правительство субъекта Федерации, которое назначает своего председателя, формирует координационный совет и учреждает АНО (по схеме 2). Создается единая дирекция АНО, директор назначается по соглашению между двумя учредителями.

Схема 4. Учреждается ассоциация муниципальных образований, которая избирает председателя и исполнительного директора. Эта ассоциация и правительство субъекта Федерации совместно создают координационный совет и учреждают АНО. Директор АНО назначается собранием учредителей, а руководство его работой осуществляет координационный совет.

⁴ См.: *Методические рекомендации по организационно-правовым схемам управления городскими агломерациями.* – М.: АСЭРА, 2014.

Схема 5. Общее собрание, в котором участвуют руководители муниципальных образований и правительство субъекта Федерации, учреждает единую АНО и создает координационный совет, который назначает председателя и директора АНО.

В методических рекомендациях показаны преимущества и недостатки каждой схемы, возможности применения этих схем в различных ситуациях. Каких-либо общих рекомендаций по выбору модели не дано.

ИЗМЕНЕНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ И ИХ ВЛИЯНИЕ НА АГЛОМЕРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ

В 2014 г. и начале 2015 г. в российском законодательстве произошли изменения, существенно ограничивающие возможности применения различных моделей управления агломерациями. Внесены кардинальные изменения в федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», резко уменьшившие степень автономии муниципальных органов и усилившие влияние государства на муниципальный уровень за счет так называемого перераспределения полномочий, а также за счет нового порядка избрания глав муниципалитетов. Используя возможности, открытые федеральными законами от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ⁵ и от 8 февраля 2015 г. № 8-ФЗ⁶, многие субъекты Федерации в принудительном порядке «изъяли» у городов, чаще всего крупных, ряд ключе-

⁵ Федеральный закон от 27.05.2014 г. № 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»».

⁶ Федеральный закон от 08.02.2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»».

вых функций, особенно в сферах градостроительства и землепользования. Соответственно, из местных бюджетов были изъяты денежные средства, необходимые для исполнения этих полномочий. В ряде субъектов Федерации приняты законы, согласно которым руководители городских округов и муниципальных районов, являющиеся главами местных администраций, стали не избираться, а назначаться конкурсной комиссией, состав которой на 50% формируется главой субъекта РФ. Эта модель оказалась привлекательной для губернаторов и распространяется по России. Местным депутатам предстоит лишь сделать выбор между желательной для губернатора кандидатурой и другой, заведомо неконкурентоспособной, предложенной той же комиссией. И такие фактически назначенные мэр и представительный орган муниципального образования в принципе не могут принимать самостоятельные решения, связанные с участием в агломерации. Тем более невозможно представить, чтобы органы местного самоуправления нескольких муниципальных образований самостоятельно учредили агломерацию.

Мы приходим к выводу, что в сегодняшних российских условиях единственно действенной может быть лишь одна организационная форма управления агломерацией – управление с уровня субъекта Федерации. Правда, это уже будет не совсем «межмуниципальная» агломерация, а нечто другое, пока не имеющее названия. В качестве логического продолжения этой тенденции возникает идея возложить функции управляющей организации (дирекции) агломерации не на хозяйственное общество, а на специально созданное унитарное государственное предприятие, которому должны быть переданы земельные участки и имущество муниципальных образований, необходимые для реализации совместных проектов. Такие земельные участки и имущество просто перейдут из муниципальной собственности в собственность субъекта Федерации без всяких торгов. Тем самым могут быть сняты главные правовые проблемы, препятствующие практической реализации агломерационных проектов. Согласно статье 26.3 (ч. 2) федерального закона № 184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и ис-

полнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям субфедеральных органов государственной власти относятся

- организация и осуществление межмуниципальных инвестиционных проектов, а также инвестиционных проектов, направленных на развитие социальной и инженерной инфраструктуры муниципальных образований;
- дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог межмуниципального значения;
- организация транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, внутренним водным, воздушным транспортом (пригородное и межмуниципальное сообщение);
- организация и осуществление межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности;
- организация и осуществление на межмуниципальном уровне мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории; и др.

Реализация перечисленных полномочий финансируется за счет средств бюджета субъекта Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), т.е. является его расходными полномочиями. При этом под межмуниципальными объектами, программами, проектами в законе понимаются объекты, программы, проекты, предназначенные для решения вопросов местного значения на территориях двух и более муниципальных районов и/или городских округов, что необходимо для функционирования агломерации. Предполагается, что субъект Федерации будет объективно заинтересован в создании более крупных и более экономичных объектов межмуниципального значения, например по водоснабжению, теплоснабжению, переработке отходов и т.п., а не в том, чтобы финансировать несколько менее крупных проектов отдельно для каждого муниципалитета. Участие муниципалитетов в агломерационных проектах и программах под руководством региональной власти будет дисциплинировать муниципальных руководителей, повышать

их ответственность. Однако в этом случае муниципальные образования, не имея денег, не смогут проявлять собственные инициативы и будут действовать по команде сверху.

Внедрение такой модели при всей ее простоте влечет за собой множество крайне негативных последствий для всей системы местного самоуправления в стране. Крупные города, являющиеся локомотивами социально-экономического развития территорий, лишатся остатков административной и финансовой самостоятельности и превратятся в простых исполнителей решений, принятых на региональном уровне. Проводить такие решения через координационные советы агломераций не составит труда, а «непокорные» и несогласные мигом останутся без финансовой поддержки.

В последние годы стали одно за другим появляться предложения о создании особо крупных агломераций – «конурбаций». Под конурбацией принято понимать полицентрическую агломерацию, в которой в качестве ее ядер имеется как минимум два города, сопоставимых между собой по значимости и экономическому потенциалу. По мнению Г.М. Лаппо [8], в России в настоящее время сложились условия для создания Самарско-Тольяттинской, Минераловодской, Ростовской и Кузбасской конурбаций.

Рассмотрим предложение о создании «двухъядерной» Кузбасской агломерации (конурбации) с центрами в Кемерово и Новокузнецке, расстояние между которыми составляет 240 км. Ранее предполагалось формирование Южно-Кузбасской агломерации с центром в Новокузнецке. Однако позднее руководство Кемеровской области предложило создать единую Кузбасскую агломерацию, и уже подготовлен проект концепции ее развития. Можно предположить, что ключевым инвестиционным проектом объединенной Кузбасской агломерации, определяющим ее целостность и эффективность, станет завершение строительства высокоскоростной автомагистрали первой категории от Кемерово до Новокузнецка, значительная часть которой уже введена в эксплуатацию. По имеющейся информации, завершение строительства магистрали намечается на 2018–2019 гг., после чего доехать от Кемерово до Новокузнецка можно будет за два часа. В объединен-

ную Кузбасскую агломерацию попадет также компактная группа городов (Ленинск-Кузнецкий, Белово, Польшаево, Гурьевск), равноудаленных от Кемерово и Новокузнецка. Ранее эта группа городов ни в какую агломерацию не включалась. Разработки по Кузбасской агломерации еще только начинаются, ее состав не конкретизирован.

На Всероссийской конференции по агломерациям, прошедшей в Новосибирске в мае 2015 г., была озвучена идея создания в Западной Сибири некой «суперконурбации», охватывающей территории нескольких субъектов Федерации. Высокоскоростными автомагистралями предлагается связать Новосибирск с Барнаулом, Томском, Кемерово, Новокузнецком и Омском. Ожидается, что наличие такой транспортной мегасистемы откроет самые широкие возможности для реализации масштабных инвестиционных проектов, в первую очередь для крупного бизнеса. Возможные затраты и сроки осуществления данного проекта еще предстоит определить. Если каждая из вышеназванных конурбаций будет находиться в границах одного субъекта Федерации и управление ею может быть организовано на региональном уровне, то для такой межрегиональной конурбации потребуется управление из федерального центра.

* * *

Несмотря на очевидную эффективность городских агломераций, на большой объем выполненных разработок и на то, что в ряде агломераций формируются органы управления, фактически эти агломерации не функционируют, совместные инфраструктурные проекты не реализуются. Причиной тому отсутствие правовой базы для создания агломераций, главным образом в сфере земельно-имущественных отношений. Для формирования такой базы необходимо принятие большого количества федеральных правовых актов. В силу дефицита местных и региональных бюджетов реализовать инфраструктурные проекты по городским агломерациям станет возможным только при наличии значительной финансовой поддержки из федерального бюджета.

Для этого агломерация должна быть включена в перечень, составляемый Министерством экономического развития РФ.

В результате существенного ограничения административной и финансовой автономии и полномочий муниципальных органов в ходе реформы местного самоуправления, осуществленной в 2014–2015 гг., формирование и функционирование городских агломераций фактически утратили межмуниципальный характер и стали возможными только при непосредственном руководстве со стороны органов государственной власти субъектов Федерации. В рамках такого подхода могут быть сняты некоторые правовые проблемы, препятствующие сегодня практической реализации агломерационных проектов. Однако при этом вся система местного самоуправления в России подвергнется серьезным рискам.

Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект 15-12-42003)

Список источников

1. Бабун Р.В., Муллагалева З.З. Предпосылки и проблемы формирования Южно-Кузбасской агломерации // Проблемы и перспективы социально-экономического развития муниципальных образований Южного Кузбасса. – Кемерово: Кузбассвуиздат, 2008. – С. 15–33.
2. Горяченко Е.Е., Мосиенко Н.Л., Демчук Н.В. Городские агломерации Кемеровской области: предпосылки формирования и точки роста глазами экспертов // Проблемы регионального и муниципального управления / Под ред. А.С. Новосёлова. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2011. – С. 105–126.
3. Горяченко Е.Е., Мосиенко Н.Л., Демчук Н.В. Городские агломерации Сибири: предпосылки формирования и барьеры развития // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 3. – С. 94–112.
4. Горяченко Е.Е., Мосиенко Н.Л., Иванова В.В. Предварительная диагностика ситуации в Новосибирской агломерации / Экономическое развитие России: региональный и отраслевой аспекты / Под ред. Е.А. Коломак, Л.В. Машкиной. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2013. – Вып. 12, ч. 2. – С. 110–120.
5. Горяченко Е.Е., Мосиенко Н.Л., Малов К.В. Городские агломерации в Сибири: методологические основы диагностики // Региональная экономическая политика субъекта Федерации: принципы, формы и методы реализации / Под ред. А.С. Новосёлова. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2010. – С. 224–254.

6. *Козьмин А.* Иркутская агломерация: причины неудачи // *Эксперт-Сибирь*. – 2010. – № 49-50 (286). – С. 60–61.
7. *Коломак Е.А.* Городские агломерации в России: институциональные ограничения развития // *Проблемы теории и практики управления*. – 2013. – № 8. – С. 48–52.
8. *Ланно Г.М.* Города России: Взгляд географа. – М.: Новый хронограф, 2012. – 504 с.
9. *Меерович М.* Зачем нужна Иркутская агломерация (проблемы и мотивация) // *Вестник фонда регионального развития Иркутской области*. – 2007. – № 1. – С. 1–25.
10. *Муллагалеева З.З., Шабашев В.А.* Теоретико-методологические основы экономической политики городов, образующих агломерацию (на примере городов юга Кемеровской области). – Кемерово: Кузбассвуиздат, 2009. – 324 с.
11. *Смирнягин Л.В.* Система расселения России: тенденции к переменам // *Городской альманах* / Науч. ред. Г.Ю. Ветров. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2009. – Вып. 4. – С. 200–209.

Информация об авторе

Бабун Роальд Владимирович (Россия, Новокузнецк Кемеровской области) – кандидат экономических наук, профессор Новокузнецкого института (филиала) Кемеровского государственного университета (654041, Новокузнецк Кемеровской обл., ул. Циолковского, 23, e-mail: rbabun@mail.ru).

DOI: 10.15372/REG20160111

Region: Economics & Sociology, 2016, No. 1 (89), p. 249–267

R.V. Babun

URBAN AGGLOMERATIONS MANAGEMENT UNDER THE LOCAL SELF-GOVERNMENT REFORM

The article analyzes the methods and models of urban agglomerations management in Russia to find effective management models that meet the requirements of the local self-government reform. Under the conditions in con-

temporary Russia, the models based on inter-municipal cooperation proved to be impracticable, and now it is required to devise new approaches. This study follows data obtained while examining legal framework and practical experience in shaping urban agglomerations in Siberia and the Far East. We conclude that, in the current Russian economic and political situation, urban agglomerations management and development can only be implemented at the state level.

Keywords: agglomeration, conurbation, infrastructure projects, legal framework, management model, local self-government reform

The research is prepared within the framework of the project No. 15-12-42003 supported by funding from the Russian Foundation for Humanities

References

1. Babun, R.V. & Z.Z. Mullagaleyeva. (2008). Predposylki i problemy formirovaniya Yuzhno-Kuzbasskoy aglomeratsii [Prerequisites and problems of shaping of the Southern Kuzbass agglomeration]. Problemy i perspektivy sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya munitsipalnykh obrazovaniy Yuzhnogo Kuzbassa [Problems and Prospects of Socio-economic Development of Municipalities in the Southern Kuzbass]. Kemerovo, Kuzbassvuzizdat Publ., 15–33.
2. Goryachenko, Ye.Ye., N.L. Mosiyenko, N.V. Demchuk & A.S. Novoselov (Ed.). (2011). Gorodskie aglomeratsii Kemerovskoy oblasti: predposylki formirovaniya i tochi rosta glazami ekspertov [Urban agglomerations in Kemerovo Oblast: preconditions to their shaping and growth points as viewed by experts]. Problemy regionalnogo i munitsipalnogo upravleniya [Problems of Regional and Municipal Governance]. Novosibirsk, IEIE SB RAS Publ., 105–126.
3. Goryachenko, Ye.Ye., N.L. Mosiyenko & N.V. Demchuk. (2011). Gorodskie aglomeratsii Sibiri: predposylki formirovaniya i baryery razvitiya [Siberian urban agglomerations: preconditions to their shaping and barriers to their development]. Region: ekonomika i sotsiologiya [Region: Economics and Sociology], 3, 94–112.
4. Goryachenko, Ye.Ye., N.L. Mosiyenko, V.V. Ivanova; E.A. Kolomak & L.V. Mashkina (Eds.). (2013). Predvaritelnaya diagnostika situatsii v Novosibirskoy aglomeratsii [Preliminary diagnosis of the situation in the Novosibirsk agglomeration]. Ekonomicheskoe razvitie Rossii: regionalnyy i otraslevoy aspekty [Economic Development of Russia: Regional and Sectoral Aspects], Is. 12, Ch. 2. Novosibirsk, IEIE SB RAS Publ., 110–120.

5. *Goryachenko, Ye.Ye., N.L. Mosiyenko, K.V. Malov & A.S. Novoselov* (Ed.). (2010). *Gorodskie aglomeratsii v Sibiri: metodologicheskie osnovy diagnostiki* [Urban agglomerations in Siberia: methodological principles of diagnostics]. *Regionalnaya ekonomicheskaya politika subyektov Federatsii: printsipy, formy i metody realizatsii* [Regional Economic Policy of the Federal Subject: The Principles, Forms and Methods of Implementation]. Novosibirsk, IEIE SB RAS Publ., 224–254.

6. *Kozmin, A.* (2010). *Irkutskaya aglomeratsiya: prichiny neudachi* [The Irkutsk agglomeration: reasons of failure]. *Ekspert Sibir* [Expert Siberia], 49-50 (286), 60–61.

7. *Kolomak, E.A.* (2013). *Gorodskie aglomeratsii v Rossii: institutsionalnye ogranicheniya razvitiya* [Urban agglomerations in Russia: institutional development restrictions]. *Problemy teorii i praktiki upravleniya* [Theoretical and Practical Aspects of Management], 8, 48–52.

8. *Lappo, G.M.* (2012). *Goroda Rossii. Vzglyad geografa* [Cities of Russia: A geographer's view]. Moscow, Novyy Khronograf Publ., 504.

9. *Meyerovich, M.* (2007). *Zachem nuzhna Irkutskaya aglomeratsiya (problemy i motivatsiya)* [Why do we need the Irkutsk agglomeration (problems and motivation)]. *Vestnik fonda regionalnogo razvitiya Irkutskoy oblasti* [Bulletin of the Foundation for Regional Development of Irkutsk Oblast], 1, 1–25.

10. *Mullagaleyeva, Z.Z. & V.A. Shabashev.* (2009). *Teoretiko-metodologicheskie osnovy ekonomicheskoy politiki gorodov, obrazuyushchikh aglomeratsiyu (na primere gorodov yuga Kemerovskoy oblasti)* [Theoretical and Methodological Foundations of Economic Policy of Cities Forming an Agglomeration (for example, cities in the south of Kemerovo Oblast)]. Kemerovo, Kuzbassvuzizdat Publ., 324.

11. *Smirnyagin, L.V. & G.Yu. Vetrov* (Ed.). (2009). *Sistema rasseleniya Rossii: tendentsii k peremenam* [The system of settlement of Russia: tendencies for change]. *Gorodskoy almanakh* [City Almanac], 4. Moscow, The Institute for Urban Economics Publ., 200–209.

Information about the author

Babun, Roald Vladimirovich (Novokuznetsk, Kemerovo Oblast, Russia) – Candidate of Sciences (Economics), Professor at the Novokuznetsk Branch Institute of Kemerovo State University (23, Tsiolkovsky St., Novokuznetsk, 654041, Russia, e-mail: rbabun@mail.ru).

Рукопись статьи поступила в редколлегию 23.11.2015 г.