


Городские агломерации

Санкт-Петербург,
21 октября 2008 года



Что такое городская агломерация?

- Городская агломерация (ГА) – *компактная пространственная совокупность населённых пунктов, объединённых интенсивными производственными и культурными связями в сложную многокомпонентную динамическую систему*



Подходы к выделению ГА

Критерии выделения ГА

- Численность населения агломерационного ядра
- Временная доступность агломерационного ядра
- Развитость агломерации


В разных странах критерии варьируют

В России официальная методика выделения ГА отсутствует




Крупнейшие ГА России (на 1 января 2005 г.)

№	Агломерация	Численность населения, млн. чел.	Класс развитости (на начало 2000-х)
1	Московская	14,5	Наиболее развитая
2	Санкт-Петербургская	6,3	Наиболее развитая
3	Самарско-Тольяттинская	2,3	Сильно развитая
4	Екатеринбургская	2,1	Сильно развитая
5	Нижегородская	2,0	Сильно развитая
6	Ростовско-Таганрогская	1,8	Сильно развитая
7	Новосибирская	1,7	Развитая
8	Волгоградская	1,5	Развитая
9	Казанская	1,4	Слабо развитая
10	Челябинская	1,3	Развитая



Крупнейшие ГА мира (на середину 2007 г.)

№	Агломерация	Численность населения, млн. чел.
1	Токио	33,4
2	Сеул	23,2
3	Мехико	22,1
4	Нью-Йорк	21,8
5	Мумбаи (Бомбей)	21,3
6	Дели	21,1
7	Сан-Паулу	20,4
8	Лос-Анджелес	17,9
9	Шанхай	17,3
10	Осака	16,6



Причины интереса к агломерациям в современной России (5+8)

- Агломерационный эффект
- Кластерные теории
- Теории полюсов роста
- Роль городов в современной экономике, глобальные города
- Теория сетевого общества
- -----
- Ожидание дополнительных средств федерального бюджета
- Ожидание частных инвестиций
- Повышение статуса элиты, реализация флагманских проектов
- Повышение конкурентоспособности (привлекательности) территориальной социально-экономической системы
- Влияние на миграционные процессы
- Повышение качества жизни
- Выравнивание бюджетной обеспеченности (в пределах агломерации)
- Координация планов развития (инфраструктура, землепользование, экология)



Зарубежный опыт: некоторые выводы

- Основным инструментом решения проблемы управления агломерациями в развитых странах является **организация сотрудничества** между административными единицами
- Административно-территориальные преобразования исходных субъектов управления сами по себе не рассматриваются как способ решения проблем управления агломерациями
- Межмуниципальное сотрудничество по одним вопросам сочетается с конкуренцией по другим



Зарубежный опыт: некоторые выводы-2

- Выделяются две модели участия государства в содействии решения рассматриваемых проблем:
- - **стимулирование сотрудничества;**
- - **принуждение» к сотрудничеству.**
- Американская модель в идеальной ситуации стимулирует принятие более эффективных решений при более высоких издержках достижения согласия и риске неисполнения принятых решений
- Французская модель - минимизация издержек достижения согласия.



Зарубежный опыт: некоторые выводы проекта METROGOV (2008)

- Ранее упраздненные органы управления вряд ли будут восстановлены
- Добровольные кооперационные соглашения не всегда эффективны, необходим поиск более «сильных» механизмов кооперации
- Сочетание элементов «сильной» и «слабой» кооперации в разных подсистемах агломераций
- Территориальная «экспансия» кооперационных процедур в успешных агломерациях
- Особая роль городов-лидеров
- Неоднозначная роль региональных властей



Специфика российских агломераций

- Влияние эпохи плановой экономики
- Многие крупные города фактически являются агломерациями
- Формирование агломераций в условиях депопуляции
- Проблема моногородов
- Процессы субурбанизации и джентрификации идут одновременно
- Особенности российской субурбанизации
- Особенности российской бюджетной системы и межбюджетных отношений (роль налога на недвижимость)

Города как агломерации


- Санкт-Петербург
- Самара
- Пермь
- Оренбург
- Архангельск
- Брянск






Ключевые вопросы

- В какой степени органы управления могут воздействовать на процессы формирования городских агломераций?
- В какой степени могут быть использованы «традиционные» управленческие решения?
- В какой степени современное законодательство благоприятно для стимулирования агломерационных процессов?
- В какой степени правоприменительная практика и политическая культура благоприятны для агломерационных процессов ?
- Кто является заинтересованными сторонами и каковы их интересы?



Кто может выступать против административного объединения

- Население «центрального» города – придется «делиться»
- Население «периферийного» города – дальше от органов власти, потеря самоидентификации
- Элита «периферийного» города – потеря статуса
- Региональная элита – опасения политической конкуренции
- Бюрократия – изменение сложившейся ситуации



Почему эксперты против «традиционных административных решений»

- «Ускользающая реальность»
- Конфигурация эффективного объединения усилий по разным проблемам – разная
- Отсутствие конкуренции снижает эффективность
- Многие проблемы только усугубляются (одна большая монополия вместо трех маленьких)
- Издержки управления системой большего размера, отдаление от интересов местных сообществ
- Многие интересы и конфликты перестают быть представлены публично, но при этом не исчезают



Варианты решений: контекст

- Разграничение полномочий или кооперативный федерализм ?
- Передача полномочий: «разрешено» или «не запрещено» (опыт Калининградской области)?
- Незавершенность налоговой и бюджетной реформ, внедрения системы территориального планирования



Варианты решений

- Административный округ - межмуниципальные объекты, программы, проекты (ст.26.3 ФЗ-184)
- Организации межмуниципального сотрудничества (ФЗ-131): совет агломерации, межмуниципальные хозяйственные общества, отраслевые советы и комиссии
- Межмуниципальные соглашения (Тверская обл.: программа межмуниципального сотрудничества на 2006-2008 гг. Администрации Твери, Калининского, Рамешковского районов)
- «Покупка услуг» в соседнем муниципалитете



Что требуется ?

- Смягчить идеологию разграничения полномочий
- Отказаться от технократического подхода
- Повысить самостоятельность местного самоуправления
- Учиться договариваться
- Решать конкретные проблемы