УДК: 332.122 DOI: 10.22394/2071–2367–2019–14–5–112–140

РАЗВИТИЕ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ: ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ

Павлов Ю. В.[1]

Аннотация. *Цель статьи* - рассмотреть экономические, политические, социальные проблемы развития городских агломераций, устранение которых позволит снять ограничения агломерационного развития. Концентрация населения и ресурсов в крупнейших городах и их агломерациях теоретически должна приводить к ускорению социально–экономического развития этих территорий.

Причиной ускорения являются агломерационные эффекты, которые предоставляют конкурентные преимущества агломерационным резидентам. Однако на практике темпы развития агломерационных территорий не всегда являются опережающими. Причиной этого являются дезагломерационные эффекты, которые тормозят развитие. В статье проанализированы стратегические и территориальные документы по развитию агломераций, проведены экспертные интервью столкнувшихся с агломерационными проблемами управленцев.

В результате выявлен комплекс агломерационных проблем, по которым приводится подробная характеристика: причины, примеры, последствия. Даются краткие рекомендации по решению выявленных проблем, нивелированию их негативных эффектов.

Ключевые слова: городская агломерация; проблемы агломерации; межмуниципальное сотрудничество; управление агломерацией; развитие агломерации; территориальное взаимодействие**.**

DEVELOPMENT OF URBAN AGGLOMERATIONS: PROBLEMS AND SOLUTIONS

PAVLOV Y.V. – Senior Lecturer, Department of Regional Economy and Management, Samara State University of Economics (Russian Federation Samara), e-mail: pavlov–mlad@mail.ru

Павлов Юрий Владимирович – старший преподаватель кафедры региональной экономики и управления, Самарский государственный экономический университет, адрес: 443090, Россия, г. Самара, ул. Советской Армии, д.141, e-mail:pavlov-mlad@mail.ru

Abstract. The purpose of the article is to consider the economic, political, social problems of the development of urban agglomerations, the elimination of which will remove the restrictions on agglomeration development. The concentration of the population and resources in the largest cities and their agglomerations should theoretically lead to an acceleration of the socio-economic development of these territories.

The reason for the acceleration is agglomeration effects that provide competitive advantages to agglomeration residents. However, in practice, the pace of development of agglomeration territories is not always outstripping.

The reason for this is the deagglomeration effects that inhibit development. The article analyzes the strategic and territorial documents on the development of agglomerations, conducted expert interviews with managers who have encountered agglomeration problems.

As a result, a complex of agglomeration problems was revealed, for which a detailed description is given: causes, examples, consequences. Brief recommendations are given on solving the identified problems, leveling their negative effects.

Keywords: urban agglomeration; agglomeration problems; inter-municipal cooperation; agglomeration management; agglomeration development; territorial interaction.

Постановка проблемы и актуальность

В 2016 году 58% населения России проживало в 124 агломерациях[1], а более 40% ВВП производилось в 20 крупнейших агломерациях[2]. Однако развитие городских агломераций сталкивается с целым рядом разнообразных проблем. Они приводят к снижению темпов роста экономики, падению качества жизни населения. В результате агломерация перестаёт быть привлекательной для работы и проживания. Необходимо выявить и охарактеризовать все агломерационные проблемы, показать возможные пути их решения. тличие данного исследования от

[1] Концепция Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года (проект). Министерство экономического развития РФ, 2016. [Электронный ресурс]. – URL: http://карьеры-евразии.рф/uploadedFiles/files/Kontseptsiya_SPR.pdf. В феврале 2019 года была утверждена Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р), которая имеет значительные отличия от упомянутой Концепции. Однако Концепция интересна оценкой существующего уровня развития агломераций России, что в утверждённой Стратегии практически отсутствует.

[2] Экономика российских городов и городских агломераций. Выпуск 1: работают ли городские активы на городское развитие?// Фонд «Институт экономики города». Москва. – 2017. – URL:http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/ekonomika_rossiyskih_gorodov_i_gorodskih_aglomeraciy_vypusk_1_iyul_2017.pdf. (дата обращения: 12.06.2019).

иных проявляется в количестве рассмотренных проблем, их группировке, приведении конкретных примеров и способов решения по каждой проблеме.

Данная статья может применяться в качестве методологической базы для выявления проблем в конкретных агломерациях, для стратегической диагностики состояния исследуемой агломерации.

Термины

Городская агломерация (далее – ГА) – «совокупность территорий муниципальных образований (поселений и городских округов), в пределах которых компактно расположен ряд населённых пунктов, главным образом городских, объединённых в сложную динамическую развивающуюся систему с интенсивными производственными, инфраструктурными, социальными и экономическими связями, общим использованием прилегающих территорий и ресурсов развития»[1].

Управление развитием агломерации (или метрополитенское управление) – процесс, в рамках которого государственные (в т.ч. региональные) и муниципальные органы управления, а также неправительственные субъекты (например, разнообразные гражданские общества, сообщества предпринимателей и т.п.) сотрудничают для предоставления услуг и выработки политики для всей территории агломерации[2]. Главные вопросы агломерационного управления: распределение полномочий, распределение финансирования, определение органов власти.

Агломерация обычно декомпозируется на центр и периферию. В данной статье под центром понимается ядро городской агломерации, самый большой по численности населения город. Периферия – это т.н. город–спутник, городское поселение, входящее в агломерацию, но не являющееся ядром.

Под агломерационными проблемами в узком смысле будем понимать проблемы, возникающие в рамках взаимодействия территорий, находящихся под разными юрисдикциями. В широком смысле агломерационные проблемы охватывают также урабанизационные и сельские проблемы по той причине, что они связаны с агломерационными эффектами.

Проблемы развития агломераций

Рассмотрим экономические, политические и социальные агломерационные проблемы. Укажем проявление проблем, их причины, последствия игнорирования проблем, а также предложим некоторые решения. Решение агломерационных проблем лежит в управленческой плоскости. Наличие таких проблем – это обоснование нужности метрополитенского управления. Агломерационные проблемы не знают муниципальных границ, образуется новая территориальная

[1] Протокол расширенного заседания Межведомственной рабочей группы по социально-экономическому развитию городских агломераций в рамках III Всероссийской конференции «Развитие городских агломераций России: проекты и эффекты» от 19 мая 2016 года №82-АЦ.

[2] Slack, E. (2019). Metropolitan Governance. Principles and Practice. Toronto: Inter-American Development Bank. – P.3.

система, требующая выстраивания соответствующей её управляющей подсистемы, отвечающей на вопросы «что, кто, как, за счёт чего» будет регулировать.

1. Экономические проблемы

К категории экономических проблем отнесём вопросы из сфер: производительность труда, расслоение населения по доходам, бюджеты муниципальных образований, налоги и т.п.

1.1. Дефицит муниципальных бюджетов

Проблема. Дефицит муниципальных бюджетов – известная и актуальная проблема. Из–за дефицита не только снижаются качество и объём оказываемых населению услуг, но и исчезает бюджет совместного развития территории. Муниципальные образования (далее – МО, муниципалитет) оказываются не способны в одиночку реализовывать крупные инфраструктурные проекты (строительство моста, аэропорта и т.п.), свободные ресурсы для совместного развития территории также отсутствуют[1]. В результате отставание в развитии инфраструктуры приводит к снижению конкурентоспособности всех муниципальных образований агломерации.

Решение. Решение проблемы невыгодно региональной власти: при повышении самостоятельности МО снизится количество рычагов влияния региона на них. Консервативное решение – трансферты с регионального уровня. Минус такого решения в том, что муниципальные органы власти ограничены в свободе их трат: трансферты носят целевой характер, а также ограничены по времени (их нужно быстро освоить) [с.9][2]. Значительная часть трансфертов – субвенции, которые муниципалитеты просто перераспределяют получателям.

Другое решение – реформирование налоговой системы. Некоторые налоги логично перевести на муниципальный уровень. Например, налог на имущество организаций целиком зачисляется в региональный бюджет, что снижает экономические стимулы МО к привлечению инвестиций.

1.2. Расслоение муниципалитетов по бюджету

Проблема. Муниципальные образования имеют разный бюджет на душу населения по таким направлениям, как образование, здравоохранение, жилищно–коммунальное хозяйство, социальная политика, обеспечение водой, уборка улиц в зимний период, поставка электроэнергии, отопление и др. Это сказывается на

[1] Развитие городских агломераций: аналитический обзор. Вып. 2 // Официальный сайт ОАО Российского института градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор». – С.14-15 – URL: http://www.giprogor.ru/analytics/publications (дата обращения: 14.07.2019).

[2] Clark T., Moonen T. The role of metropolitan areas in the global agenda of Local and Regional Governments for the 21st Century. The Business of Cities Working paper for the preparation of the 4th Global Report on Local Democracy and Decentralizaton (GOLD). URL: https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/BoC_Report.pdf. (дата обращения: 14.07.2019).

качестве услуг, например, могут происходить перебои в их поставке. В результате возникают миграционные процессы: квалифицированный персонал покидает отстающий муниципалитет и переезжает в передовой, что приводит к новому витку снижения доходов и окончательно превращает территорию в аутсайдера. В случае реализации агломерационных проектов богатые МО не всегда заинтересованы в субсидировании бедных МО.

Решение. Объединение территории агломерации в одно муниципальное образование приведёт к тому, что в итоге богатые территории будут субсидировать бедных[1]. Выравнивающее развитие (например, строительство точек экономического роста в отстающих территориях) может привести к размыванию ресурсов. Другой вариант – сохранение необходимого уровня социальных услуг на отстающих территориях за счёт трансфертов, но без размывания ресурсов на создание сомнительных точек роста.

1.3. Негативный внешний эффект: НДФЛ

Проблема. Взимаемый налог на доходы физических лиц (далее – НДФЛ) распределяется в следующих пропорциях: 85% поступает в региональный бюджет, а 15% – в местный (от 2 до 15% в зависимости от вида муниципального образования)[2]. Так как НДФЛ удерживается работодателем, то средства поступают не по месту прописки/проживания работника, а по месту расположения предприятия. Соответственно местные бюджеты городов–спутников, жители которых работают в ядре агломерации, недополучают доходы. При этом происходит нагрузка на инфраструктуру этих городов–спутников.

Решение. Перераспределение налогов может ослабить ядро, что снизит концентрацию финансовых ресурсов и возможность ядра задавать тенденции в осуществлении агломерационных проектов. Существуют следующие варианты решения:

1) Территориальные изменения: например, объединение связанных между собой территорий.

2) Эксперимент в налоговой системе: граждане уплачивают самостоятельно НДФЛ по месту регистрации (как в США). Отследить должников довольно просто, т.к. долг можно высчитать по объёму социальных платежей, уплачиваемых работодателем.

3) Решение с помощью цифровизации: ФНС располагает данными по НДФЛ, а также местом прописки плательщика. Нет никаких технических сложностей в перечислении полученного ФНС налога по месту регистрации, а не работы.

---

[1] Калашникова О. Е. Предпосылки к созданию и проблемы развития агломераций в России // Молодой ученый. — 2017. — №13. — С. 288–290. — URL: https://moluch.ru/archive/147/41217/.(дата обращения: 14.07.2019).

[2] Глава 8, 9. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 26.07.2019).

4) Трансферты: регион может собирать информацию по НДФЛ и компенсировать выпадающие доходы через трансферты.

1.4. Разные тарифы на услуги

Проблема. Входящие в ГА муниципалитеты предоставляют услуги по разным тарифам, что препятствует формированию единых агломерационных рынков энергии, жилья, трудовых ресурсов, капитала и т.п. [1] . Единовременное выравнивание тарифов затруднительно ввиду разного статуса входящих в агломерацию муниципалитетов, а также из–за разной финансовой обеспеченности населения городской агломерации [2].

Решение. Несмотря на важность единых рынков (они упрощают миграцию внутри ГА, производственную деятельность и т.п.), нужно понять степень необходимости их создания. Так, уравнивание тарифов на услуги в городах и муниципальных районах может подорвать сельское хозяйство или стремление некоторых предприятий к размещению за городом.

1.5. Ухудшение инвестиционного климата

Проблема. Модель управления городской агломерацией оказывает влияние на формирование инвестиционного (предпринимательского) климата, объём инвестиций и темпы экономического роста [3]. Удвоение степени фрагментации в агломерации (количество муниципалитетов) снижает темп роста производительности труда на 6% относительно агломерации, в которой фрагментация ниже [4]. Если создаётся орган управления агломерацией (даже при сохранении существующей фрагментации), то этот штраф снижается до 3%, т.е. в 2 раза.

Решение. Связь между фрагментацией и экономическим ростом представляется таким образом: фрагментация препятствует решению транспортной проблемы (что само по себе снижает производительность труда), осложняет сбалансированное стратегическое и территориальное планирование, фирмы в разных юрисдикциях вынуждены учитывать отличающиеся требования муниципалитетов, несбалансированное развитие приводит к нехватке социальной и экономической инфраструктуры, всё это снижает привлекательность территорий для предприятий.

Решение проблемы лежит в выборе оптимальной модели управления агломерацией в существующих условиях (договорной, одноуровневой, двухуровневой муниципальной, региональной).

---

[1] Волчкова И.В. Теория и практика управления развитием агломераций. Текст: монография / И.В. Волчкова, Н.Н. Минаев. – Томск : Изд-во Том. гос. архит.-строит. ун-та, 2014. – С.116.

[2] Там же. – С.112.

[3] Slack, E. (2019). Metropolitan Governance. Principles and Practice. Toronto: Inter-American Development Bank. – P.4.

[4] Ahrend, R. et al. (2014), “What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries”, OECD Regional Development Working Papers, 2014/05, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/5jz432cf2d8p-en

1.6. Снижение производительности труда в агломерации

Проблема. В некоторых агломерациях России и мира сложилась ситуация, когда темпы роста производительности труда в них отстают от производительности труда во внеагломерационных территориях[1]. Предприятия в ядре агломерации могут проигрывать предприятиям на периферии агломерации.

Решение. Причиной отставания агломераций является совокупность агломерационных проблем, которые негативно отражаются на предпринимателях. Растут затраты на поддержание производственных процессов, в результате конкурентоспособность агломерационных предприятий падает, они начинают проигрывать. Из–за дезагломерационного эффекта агломерация начинает как бы сама «съедать» сконцентрированные в ней ресурсы. Иногда целесообразно «разгрузить» агломерации от предприятий через создание новых точек роста.

1.7. Предоставление услуг нерезидентам муниципалитета

Проблема. В некоторых отраслях социальной сферы (кладбища, проезд льготных категорий граждан, экология и т.п.) объём оказываемых услуг рассчитывается от численности прописанных в муниципалитете жителей[2]. Поэтому жители соседних муниципалитетов могут создавать ненормированную нагрузку на инфраструктуру, что приводит к проблемам недофинансирования, несоответствия мощности инфраструктуры и нагрузки на неё.

Решение. Механизм регулирования: через региональные трансферты; через гранты в форме субсидии от муниципалитета, в котором был прописан получивший услугу нерезидент муниципального образования.

1.8. Автономное развитие в туристической сфере

Проблема. Муниципалитеты не стараются создать единый туристический бренд и инфраструктуру. Туристические потоки из ядра агломерации могут негативно сказаться на сохранности культурно–исторических и природных объектов периферии. Особенно это касается тех объектов, доступ к которым невозможно ограничить или взимать плату с каждого пользователя. Наносимый туристами вред экосистеме будет восстанавливать муниципалитет, в котором эти туристы не прописаны и не платят налоги.

Решение. Развитие единого бренда агломерации приносит больше выгоды, чем автономное продвижение себя каждым муниципалитетом. Требуется изучение источников нагрузки на туристические объекты и внедрение политики по их совместному содержанию в рамках агломерации.

---

[1] Clark T., Moonen T. The role of metropolitan areas in the global agenda of Local and Regional Governments for the 21st Century. The Business of Cities Working paper for the preparation of the 4th Global Report on Local Democracy and Decentralizaton (GOLD). – P.32 – URL: https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/BoC_Report.pdf (дата обращения: 11.07.2019).

[2] Кузнецов Ю.Г. Городские агломерации: формирование институтов межмуниципального сотрудничества и опыт решения межмуниципальных задач. VI Всероссийская конференция «Развитие городских агломераций России». – 2019. – С.5. /. (дата обращения: 14.07.2019).

1.9. Рост затрат на содержание инфраструктуры

Проблема. При строительстве объектов вблизи границ муниципалитетов возникает выбор источника подключения коммуникаций. Если тянуть сети из своего муниципалитета, то удлинение коммуникаций приводит к потерям в процессе поставки электроэнергии, тепловой энергии и т.п. Нужны дополнительные затраты на поддержание необходимого давления в сетях. Соответственно иногда проще проложить коммуникации от соседнего муниципального образования [с.45][1]. Здесь возникают техническая и институциональная проблемы. Техническая: существующие инфраструктурные объекты не всегда обладают достаточной пропускной способностью для обеспечения дополнительного спроса [2] . Институциональная: муниципалитет может воспротивиться дополнительной нагрузке на свои сети, т.к. рост интенсивности может снизить срок эксплуатации оборудования, снизит качество поставляемых ресурсов (например, начнутся скачки напряжения в электросетях). Эти проблемы характерны в отраслях электроэнергии, водоснабжения, освещения и т.п.

Решение. При кооперировании муниципальных образований может возводиться общая инфраструктура, которая содержится совместно[3]. Это приводит к снижению нагрузки на бюджеты.

1.10. Недобросовестная практика застройщиков

Проблема. Некоторые объекты социальной инфраструктуры в городах–спутниках вообще могут отсутствовать. Всему виной некомплексная застройка: предприниматель не уверен, что проект окажется успешным, поэтому минимизирует риски, удешевляет проект за счёт экономии на всём (от строительства нормальных дорог до элементарных объектов социальной, энергетической и иных видов инфраструктур). Если же проект окажется удачным, то проблемы с обеспечением инфраструктуры придётся решать муниципалитетам. Обычно большие территории застраиваются на периферии ГА, у муниципалитетов которой вряд ли есть средства на закрытие выявившихся недостатков. Поэтому проблема решается за счёт ядра ГА или региона.

Решение. Совместное стратегическое и территориальное планирование в агломерации.

---

[1] Агломерации Российской Федерации. Материалы аналитического управления Комитета Совета Федераций по делам Федерации и региональной политики / Сборник материалов по проблемам развития городских агломераций в странах СНГ к научно-практической конференции «Научные и практические аспекты формирования городских агломераций». 2011. – М.: Минрегионразвития РФ. – С.45

[2] Калашникова О. Е. Предпосылки к созданию и проблемы развития агломераций в России // Молодой ученый. — 2017. — №13. — С. 288–290. — URL: https://moluch.ru/archive/147/41217/

[3] Развитие городских агломераций: аналитический обзор. Вып. 2 // Официальный сайт ОАО Российского института градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор». – URL: http://www.giprogor.ru/analytics/publications (дата обращения 8.07.2019).

1.11. Дублирование функций

Проблема. При отсутствии метрополитенского управления происходит дублирование в предоставлении услуг в полиции, пожарной охране, здравоохранении и иных сферах [1]. Каждое МО вынуждено переплачивать за услуги вместо создания единого центра предоставления услуг для экономии затрат. Неиспользование экономии на масштабе приводит к игнорированию возможностей снижения платы за пользование услугами, экономии бюджета. Возникает ситуация наличия многих отсталых социальных объектов вместо наличия нескольких современных межмуниципальных объектов. Также характерна проблемы конкуренции параллельных управленческих структур (например, министерств) за бюджет, неинформированность о происходящих процессах в соседних структурах, сложности координации совместных действий, перекладывании ответственности друг на друга.

Решение. В некоторых случаях недопустимо стремление к «объединительству». Например, в 1960–х годах в России были расселены многие «неперспективные» поселения. Это привело к подрыву системы расселения, формированию антрополупустыни. Поэтому даже в неперспективных поселениях нужно создавать условия для минимального социального обеспечения. Вместе с тем открытие продвинутых социальных объектов целесообразно делать на межмуниципальной основе.

1.12. Территориальные диспропорции в развитии (антрополупустыня)

Проблема. Территориальные диспропорции могут быть между центром и периферией агломерации, между агломерацией и территориями вне агломерации. Диспропорции могут быть позитивными и негативными для агломерационного развития. Так, нужно бороться с негативными диспропорциями в социальной сфере, необходимо стремиться к одинаково высокому уровню базовых социальных услуг. Однако выравнивание экономического развития может привести к нежелательным последствиям, когда ресурсы будут равномерно «размазаны», что не даст прорывных точек роста. С другой стороны, гипертрофированное развитие ядра и превращение периферии в спальные районы приводит к снижению качества жизни в обеих частях ГА. В центре ухудшается экология, в периферии люди тратят слишком много времени на поездки в центр.

Примером отраслевой диспропорции является наличие моногородов. Экономическое развитие моногорода неустойчиво, зависит от циклов развития отдельной отрасли. Диверсификация распыляет ресурсы и снижает конкурентоспособность главной отрасли моногорода. Взамен повышается устойчивость развития.

[1] Там же. – С.14-15.

Не менее яркой территориальной диспропорцией является формирование антрополупустыни. Население из региона стягивается в агломерацию, регион становится безлюдным. В агломерации естественный прирост незначительный или отрицательный, агломерация может стать «могильщиком нации». Эти процессы могут происходить в масштабе целого государства, когда столичная агломерация стягивает все ресурсы на себя (например, Москва)[1].

Решение. Если воспрепятствовать стягиванию ресурсов в центры, то эти центры могут стать неконкурентоспособными: квалифицированные специалисты могут начать уезжать за границу или из региона. Поэтому важно определить оптимальную степень поляризации.

То же самое со специализацией: она позволяет получить эффект локализации, избавиться от дублирования функций, что даёт агломерации конкурентные преимущества.

Рациональное территориальное планирование не способно полностью решить проблему диспропорций, т.к. жители периодически меняют место проживания.

1.13. Транспортный коллапс

Проблема. Основные транспортные проблемы в агломерации:

1) Несбалансированное распределение населения и мест работы в агломерации приводит к росту транспортных потоков. Существующая инфраструктура не справляется; единая транспортная политика субъектов управления агломерацией отсутствует; муниципалитетам не всегда удаётся договориться о совместной постройке транспортных коммуникаций.

2) Межмуниципальные транспортные линии не всегда удобны для пассажиров: маршрут может кончаться на границе муниципальных образований, что вынуждает пассажиров делать пересадки; тарифы на поездки могут отличаться в соседних муниципалитетах; пересадки приводят к удорожанию поездок и т.п. [2].

3) Некачественный общественный транспорт заставляет людей пользоваться личным автомобилем и дополнительно загружать дороги.

4) Транспортная усталость населения: удлинение времени поездки на работу больше 1 часа в одну сторону может негативно сказаться на психическом здоровье людей, их работоспособности.

5) В ядре ГА из–за притока суточных мигрантов возникают пробки, происходит снижение производительности труда из–за временных затрат.

---

[1] Любовный В.Я., Сдобнов Ю.А. Города России: тенденции, проблемы, возможные пути развития и совершенствования управления / Сборник материалов по проблемам развития городских агломераций в странах СНГ к научно-практической конференции «Научные и практические аспекты формирования городских агломераций». 2011. – Москва: Минрегионразвития РФ. – С.14.

[2] Slack, E. (2019). Metropolitan Governance. Principles and Practice. Toronto: Inter-American Development Bank. – P.4.

6) Транспортные магистрали разделяют местность на несвязанные территории, в результате чего может быть нанесён ущерб экологии (из–за отсутствия переходов–экодуков под колёсами автомобилей гибнут дикие животные).

7) Несвязность транспортной инфраструктурой важных частей агломерации. Например, в Самарско–Тольяттинской агломерации проблемой является пространственная изоляция Сызрани от Самары, отсутствие мостов через Волгу. В муниципальных районах, которые фактически являются агломерацией (районная администрация, районная больница и т.п.), населению может быть трудно добираться до районного центра.

Решение. Решение транспортной проблемы может быть невыгодно региону или ядру агломерации. Ведь это приведёт к росту субурбанизации и снижению численности населения ядра, что пагубно отразится на участии в федеральных проектах, в которых есть барьер по численности населения, а также снизит налоговую базу ядра. Решить этот вопрос можно через рост территории ядра городской агломерации.

Альтернативные подходы к решению транспортной проблемы:

1) Формирование точек занятости на периферии агломерации для снижения транспортных потоков в центр; уменьшение суточных транспортных потоков через создание арендного жилья (например, с комнатами–капсулами, мини–квартирами).

2) Межмуниципальное сотрудничество (далее – ММС) в транспортной сфере: объединение в один лот нескольких муниципальных контрактов на строительство или обслуживание участков дороги позволит увеличить объём закупок и получить скидку [с.33][1]; совместное строительство инфраструктуры с высоким барьером входа (аэропорт, трубопровод и т.п.); комплексный план транспортного обслуживания населения и улучшение работы межмуниципального транспорта; развитие альтернативных видов транспорта.

3) Строительство высокоскоростных магистралей или скоростных междугородних трамваев позволит снизить желание людей переехать в ядро из периферии, усилит диффузию инноваций, снизит темпы роста цен на недвижимость в ядре и т.п.

2. Политические проблемы

К категории политических проблем отнесём вопросы из сфер: эффективность управления, согласование интересов заинтересованных субъектов. Создание системы управления агломерацией – это в первую очередь политический, социально–экономический вопрос и только во вторую очередь – юридический. Надо понимать, что даже если бы не было никаких правовых сложностей в оформлении системы управления городской агромерацией, то её развитие могло бы тормозиться из–за ряда типичных для агломерации политических проблем.

[1] Концепция развития Абакано-Черногорской агломерации на период до 2020 года. Утверждена постановлением Президиума Правительства Республики Хакасия от 21.05.2013 г. № 37-п.

2.1. Высокая фрагментация власти

Проблема. Под фрагментацией власти понимается наличие нескольких муниципальных образований на территории агломерации. Т.к. экономические границы не совпадают с административными, то обычно в агломерации больше одного муниципалитета. Высокая фрагментация приводит к ряду проблем:

1) Для инвесторов: рост административных барьеров (приходится получать больше согласований); различная инвестиционная политика МО приводит к необходимости постоянного вникания во множество правовых режимов; рост коррупции и др.

2) Для органов власти: конкуренция между МО; сложность в совместном территориальном планировании; трудность статистического изучения агломерационных процессов[1]. Осложняется стратегическое планирование развития всей территории ГА. Несогласованное развитие проявляется как в территориальном, так и в отраслевом аспектах: нет согласия не только между муниципалитетами, но и между отраслевыми органами власти, что осложняет комплексное освоение территории.

3) Для населения: затруднения в использовании объектов социальной инфраструктуры в соседних МО; невозможность влиять на политические процессы на всей территории ГА (т.е. ГА – это единый экономический объект, но для жителей возможно влияние лишь в рамках отдельной его части) и т.п. Наличие множества органов управления может затруднить оценку их деятельности гражданами[2]. Это очень удобно для органов власти, т.к. их сложно привлечь к ответственности за неграмотное развитие агломерации.

Решение. Высокая фрагментация власти необходима для роста демократии. Формируется развитое гражданское общество, которое в свою очередь повышает эффективность управления (например, через контроль решений власти со стороны местных гражданских активистов). Поэтому должный уровень демократии позволяет решать некоторые проблемы и при высокой фрагментации. Снизить негативные эффекты фрагментации можно через создание единого органа управления. Возможно создание многоотраслевого координирующего центра, в котором представлены все уровни управления[3]. В СССР такими органами выступали Госплан, Совет по размещению производительных сил (СОПС) и Госгражданстрой[4].

---

[1] Перцик Е.Н. Проблемы развития городских агломераций // Градостроительство. – №2. – 2009. – С. 65.

[2] Вульфович Р. М. Перспективы развития системы управления Санкт-Петербурга // Управленческое консультирование.– 2007. – № 3(27). – С. 140–151.

[3] Clark T., Moonen T. The role of metropolitan areas in the global agenda of Local and Regional Governments for the 21st Century. The Business of Cities Working paper for the preparation of the 4th Global Report on Local Democracy and Decentralizaton (GOLD). – P.7 – URL: https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/BoC_Report.pdf

[4] Вильнер М.Я. О градостроительной политике Российской Федерации / Сб-к мат. по проблемам развития городских агломераций в странах СНГ к научно-практической конференции «Научные и практические аспекты формирования городских агломераций». Минрегионразвития РФ. – М., 2011. — С.5.

2.2. Снижение демократии

Проблема. В большинстве центров крупнейших региональных агломераций России отменены прямые выборы мэров населением. Это снижает возможности многих групп населения по легальному достижению учёта их интересов. Те же самые последствия могут быть вызваны внедрением одноуровневой модели управления [1].

Решение. Проблема неоднозначная. В условиях агломерации прямые выборы главы крупнейшего города означают гораздо более сильные риски для главы региона, чем в прежних условиях слабого агломерационного управления. Поэтому, с одной стороны, институт сити–менеджеров является позитивным инструментом снижения политической борьбы в регионе. С другой стороны, устранение конкуренции во власти чревато консервацией властной структуры, снижением её стремления учитывать мнение разных групп населения. По сути глава региона оказывается между Сциллой подавления демократии (в конечном итоге снижения качества жизни населения) и Харибдой сильной конкуренции со стороны главы столицы региона (что может привести к саботажу решений и снижению темпов роста региона).

2.3. Снижение полномочий муниципальных образований

Проблема. У муниципальных образований в России не так много полномочий и финансов. Большинство властных решений принимается на федеральном и региональном уровнях. Т.е. поле для агломерационного сотрудничества невелико.

Кроме того, существует различие списка полномочий у разных видов муниципальных образований (например, у городского округа они шире, чем у муниципального района). Например, в Челябинске существует муниципальное здравоохранение, а в соседнем Сосновском районе эти полномочия выполняет Министерство здравоохранения Челябинской области[2]. Это приводит к сужению возможностей ММС.

Решение. Возможно перераспределение полномочий в пользу МСУ либо включение региональной власти в развитие ММС.

2.4. Нормативно–правовое обеспечение

Проблема. Нормативно–правовая база по управлению развитием агломераций не сформирована. Например, до сих пор отсутствует федеральный закон о развитии агломераций, нет федеральной программы по их развитию; опережающее правовое регулирование на региональном уровне осложняется постоянной необходимостью

[1] Павлов Ю.В. Будущее муниципалитетов в агломерации: эволюция взглядов на метрополитенское управление // Экономическая политика. – 2019. – Т. 14. – № 1. – С. 135. DOI: 10.18288/1994-5124-2019-1-126-153

[2] Кузнецов Ю.Г. Городские агломерации: формирование институтов межмуниципального сотрудничества и опыт решения межмуниципальных задач. VI Всероссийская конференция «Развитие городских агломераций России». – 2019. – С.5.

сверки с федеральным законодательством и т.п. Механизмы согласования решений муниципалитетов, а также отдельных региональных министерств отсутствуют или несовершенны. Каждая агломерация вынуждена почти с нуля самостоятельно творчески разрабатывать такие механизмы (это дорого и долго).

Решение. Проблема решается на федеральном/региональном уровнях через принятие закона и методических рекомендаций о развитии агломераций.

2.5. Низкая договороспособность руководства муниципалитетов

Проблема. Муниципальные образования стремятся сохранить самостоятельность. ММС развивается слабо, т.к. администрации и элита МО опасаются потерять власть, свой статус, полный контроль над инфраструктурными объектами (например, можно принимать самостоятельно решения по работе собственной больницы), пытаются защитить экономические интересы локальной элиты, у руководителей нет желания брать на себя риски во время решения выходящих за сферу должностных обязанностей вопросов и т.п. Если в процесс управления агломерацией встраивается регион, то муниципальные образования тем более начинают опасаться агломерационных инициатив, т.к. предполагают будущее перераспределение полномочий и финансов в пользу региона. В результате договороспособность руководителей МО неудовлетворительная. Это затрудняет реформы в области управления агломерацией.

Решение. Для повышения договороспособности необходимы просвещение муниципалитетов, повышение их финансовой базы и полномочий, финансирование со стороны региональной власти, снижение законодательных препятствий к ММС, развитие ассоциаций[1].

2.6. Проблемы межмуниципального сотрудничества

Проблема. К числу проблем ММС относят несовершенство нормативно–правовой базы межмуниципальных взаимодействий, несогласованность стратегий развития МО, недостаточно активные действия администрации субъекта Федерации, различия в качестве жизни населения центра и периферии, несовершенство федерального законодательства, опасение потерять самостоятельность, низкая плотность дорожно–транспортной сети и др. [2].

Решение. ММС зачастую невозможно организовать без участия региональной власти [3]. Но иногда причины отсутствия ММС преувеличиваются. Например, часто

[1] Там же.

[2] Горяченко Е.Е. Межмуниципальное взаимодействие как способ улучшения социально-экономической ситуации в муниципальном образовании: предпосылки формирования, барьеры и основные модели управления агломерациями (материалы социологической лаборатории АСДГ) / Россия и страны СНГ: формирование и развитие городских агломераций. Сводный сборник к Всероссийской конференции «Развитие агломераций в России: практика и решения» (Новосибирск, март 2014 года). – С.22

[3] Коломак Е.А. Городская система современной России. – Новосибирск: Издательство ИЭОПП СО РАН, 2018. – С.137.

утверждается, что финансирование проектов на территории соседних муниципалитетов является незаконным. Однако по факту их использование для вопросов местного значения рассматривается прокуратурой как нормальное явление[1].

2.7. Межмуниципальная конкуренция

Проблема. Межмуниципальная конкуренция может привести к недополучению доходов бюджета[2]. Она проявляется в борьбе за размещение предприятий, жилья и население, инфраструктуры:

1) Размещение предприятий. При борьбе за размещение предприятия механизм недополучения доходов объясняется информационной асимметрией: предприниматель начинает деловую игру с двумя соседними муниципальными образованиями по вопросу предоставления льгот при размещении предприятия. Т.к. МО конкурируют между собой, то возникает асимметричность информации: предприниматель знает всё, а МО – только часть. Соответственно предприниматель может ввести МО в заблуждение относительно планов по предоставлению льгот со стороны другого МО. Это подвигает все МО к новому витку льгот. В результате предприниматель оказывается самой выигравшей стороной, а МО недополучают значительные доходы.

2) Размещение жилья и населения. При размещении коттеджных посёлков большинство МО рады выделить под них землю. Это сопровождается сокращением зелёного пояса и сельскохозяйственных земель. Особенно сильно это ударяет по городу–ядру, в котором, как правило, мало зелёных пространств, а леса по границам выполняют важную эколого–рекреационную функцию. Конкуренция за население имеет экономический аспект: сам факт наличия богатого населения повышает спрос в градообслуживающих отраслях, что позитивно отражается на развитии малого/среднего бизнеса, т.е. создаёт мультипликативные эффекты в экономике.

3) Размещение инфраструктуры. Противоположное стремление появляется при размещении мусороперерабатывающих заводов. Все МО генерируют тонны мусора, но утилизировать его на своей территории готовы не все. Начинается перекладывание друг на друга вопроса о размещении свалок. Это сопровождается кулуарными играми. Проигрывает тот, у кого меньше связей на уровне региона. То же самое происходит при выделении земли многодетным семьям: все согласны, что надо их поддерживать, но по факту многодетным достаются самые неприглядные

[1] Кривошеев Д.А. Законом предусмотрено межмуниципальное сотрудничество для обеспечения жителей услугами организаций культуры.// Сайт «Прокуратура Саратовской области». 2017. – URL:http://www.sarprok.ru/node/54106 (дата обращения: 14.07.2019).

[2] Andersson, M. (2010). Metropolitan Governance Models. Common Institutional Approaches of Potential Relevance for Dar es Salaam. Discussion Paper. P.33.

земли возле оврагов и захоронений отходов[1]. Это связано с тем, что самые лакомые участки муниципалитеты берегут для коммерческих предложений.

Решение. Межмуниципальная конкуренция может оказывать благотворное влияние на разгрузку перенаселённых ядер ГА. Вопрос нейтрализации негативных внешних эффектов лучше решается на надмуниципальном уровне, например, региональной властью.

2.8. Незнание лучших практик

Проблема. В России существует опыт эффективного ММС. Информация об этом не всегда становится доступной иным муниципалитетам[2]. В результате они должны «изобретать велосипед».

Решение. Необходимо наладить передачу информации о передовом опыте. Вместе с тем надо отдать должное администрации передовых муниципалитетов и вознаградить их за создаваемые ими позитивные внешние эффекты в виде диффузии инноваций. Иные МО получают чужой опыт без рисков неправильных решений. Из–за обнародования и популяризации своего опыта передовые муниципалитеты могут утратить опережающие позиции. Это невыгодно им, так как снизит их ранг в рейтингах, составляемых региональной администрацией.

2.9. Расползание города

Проблема. Ядро ГА сталкивается с нехваткой территориальных ресурсов для возведения жилых и производственных объектов [3]. Если после учёта транспортных издержек формируется экономия на размещении предприятия или жилья за городом, то происходит увеличение территориальных границ города, хотя административные границы при этом могут не меняться. Расползание может быть неконтролируемым (некомплексная застройка, самозахват) или контролируемым (Москва в 2012 г.). Муниципальный район при продаже своей земли горожанам получает значительную выгоду: единовременные поступления в бюджет, рост налогооблагаемой базы и т.п. Расползание может происходить либо в виде строительства вплотную к границам города, либо в виде отдельных коттеджных посёлков, производственных зон и т.п..

Нехватка территории в городе может объясняться следующими причинами (некоторые исследователи называют до 30 причин[4]):

---

[1] Развитие городских агломераций: аналитический обзор. Вып. 2 // Официальный сайт ОАО Российского института градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор». – С.14–15. – URL: http://www.giprogor.ru/analytics/publications (дата обращения: 14.07.2019).

[2] Кузнецов Ю.Г. Городские агломерации: формирование институтов межмуниципального сотрудничества и опыт решения межмуниципальных задач. VI Всероссийская конференция “Развитие городских агломераций России”. – 2019. – С.5.

[3] Перцик Е.Н. Проблемы развития городских агломераций // Градостроительство. – №2. – 2009. – С. 64–65.

[4] Bhatta, B. (2010). Analysis of Urban Growth and Sprawl from Remote Sensing Data. Berlin-New York: Springer Press. DOI: 10.1007/978-3-642-05299-6

1) Историческая застройка. Её снос является неприемлемым решением.

2) Потребительские предпочтения населения. Может расти популярность малоэтажной застройки, а всем построить дома невозможно[1].

3) Вынос университетов. В крупных городах обеспечить простор университетам проблематично: нужны просторные общежития, новые корпуса, парки, земельные резервы[2].

4) Вынос предприятий. Необходимо решить, выносить ли предприятия за город или внедрить новые экологические фильтры. Нужно создавать комиссии отраслевых специалистов, которые будут работать с каждым конкретным предприятием.

Последствия расползания города:

1) Деконцентрация ресурсов. Например, расползание Детройта по мере усугубления его экономических проблем привело к сильным задержкам в прибытии полиции (больше 1 часа), «Скорой помощи». При этом центр города полон заброшенными домами [3].

2) Ухудшение экологии и землепользования. Конъюнктурные решения при зонировании земель уменьшают сельскохозяйственные угодья, приводят к застройке буферных зон и межселенных территорий. В результате ухудшается экология, жилые зоны удаляются от рекреационных объектов, что неблагоприятно отражается на стоимости недвижимости и качестве жизни людей

Решение. Существует несколько вариантов решения:

1) Рост города ввысь. Вопрос о поддержке/препятствовании расползанию города нуждается в исследовании в каждом конкретном случае: в случае достижения предела насыщения, что приводит к снижению качества жизни и торможению экономики, необходимо организованное расползание, но если предел не достигнут, то необходимо увеличивать концентрацию через рост города ввысь (или под землю).

2) Точечная застройка. Обычно она приводит к ухудшению качества жизни: нехватка парковочных мест, уничтожение зелёных насаждений в городе, снижение эстетической привлекательности проживания и т.п.

3) Организованное расползание. Вынос объектов из ядра ГА на периферийные площадки осложняется противоречиями: при выносе «уйдёт» налоговая база, могут усилиться транспортные проблемы. При сохранении объектов в муниципалитете

[1] Агломерации Российской Федерации. Материалы аналитического управления Комитета Совета Федераций по делам Федерации и региональной политики / Сборник материалов по проблемам развития городских агломераций в странах СНГ к научно-практической конференции «Научные и практические аспекты формирования городских агломераций». – 2011. – Москва, Минрегионразвития РФ. – С.42.

[2] Там же. – С.45

[3] Шилов В.В. Березниковская агломерация Пермского края: проблемы и перспективы развития // Современный город: власть, управление, экономика. – № 1. – 2017. – С. 157.

сохранятся и транспортные проблемы, и вред экологии. Интерполировать проблему можно через учреждение одноуровневой модели управления: ГА управляется как единое целое, заблаговременно резервируются подходящие площади, создаётся единая геоинформационная система ГА[1].

Расползание города можно грамотно организовать [2]:

1) Формирование зелёного пояса вокруг ядра, строительство за зелёным поясом нескольких городов–спутников с комплексной инфраструктурой и градообразующей базой (Лондон, Париж, Токио).

2) Секторное развитие, когда застройка происходит в нескольких заданных направлениях с сохранением зелёного пояса между ними (Копенгаген).

3) «Параллельный город», когда рядом с ядром строится значительный центр, оттягивающий на себя ресурсы (Лион, Марсель).

4) Направленное развитие вдоль избранной оси (вытянутая вдоль Чёрного моря Сочинская агломерация).

2.10. Сложности принятия участия в госпрограммах

Проблема. Небольшие муниципальные образования имеют меньше шансов по участию в госпрограммах. Барьером может выступить численность населения (например, 1 млн человек), % софинансирования (небольшие муниципалитеты не могут позволить себе даже такие расходы). То же самое касается привлекательности для инвестиций: обычно инвесторы менее охотно ссужают деньги небольшому населённому пункту, чем городу–миллионнику.

Решение. Крупная городская агломерация со слабой системой управления становится неконкурентоспособной по сравнению даже с менее крупной ГА, в которой есть согласованная система управления, позволяющая муниципалитетам выступать во внешней среде единым фронтом[3].

3. Социальные проблемы

К категории социальных проблем отнесём вопросы из сфер: воспроизводство человеческого капитала, создание комфортной среды для проживания, образование, здравоохранение и т.п.

3.1. Управление отходами, экология

Проблема. Существует несколько негативных внешних эффектов, связанных с экологией:

---

[1] Стратегия развития Северо-Восточной зоны Алтайского края на период до 2025 года. Утверждена постановлением Администрации Алтайского края от 19.01. 2016 – № 12. – С.59.

[2] Перцик Е.Н. Проблемы развития городских агломераций // Градостроительство. – №2. – 2009. – С. 66.

[3] Clark T., Moonen T. The role of metropolitan areas in the global agenda of Local and Regional Governments for the 21st Century. The Business of Cities Working paper for the preparation of the 4th Global Report on Local Democracy and Decentralizaton (GOLD). – P. 19. – URL: https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/BoC_Report.pdf (дата обращения 07.05.2019).

1) Утилизация мусора, загрязнение атмосферы. В ядре ГА не всегда есть возможность организации свалки мусора, поэтому необходимо ММС с соседним муниципальным районом. Также небольшие поселения не могут в одиночку построить мусороперерабатывающий завод. Но даже при строительстве такого завода возникает вопрос о том, смогут ли соседние муниципальные образования использовать его мощности. Кроме того, при работе такого завода возможны выбросы в атмосферу, которые будут оседать на территории соседних муниципальных образований (ареал атмосферного загрязнения может охватывать расстояние до 60 км, водного – сотни километров) [1]. Негативный внешний эффект создают выбросы промышленных предприятий.

2) Вред от туристов. Недельные потоки отдыхающих из ядра на периферию приводят к загрязнению почв, воды, воздуха, свалкам мусора и т.п. Встречаются любопытные ситуации: например, в городе Бердск есть пляж, но Бердск отказывается очищать пляж от мусора, т.к. мусорят там приезжающие туристы из соседнего Новосибирска [2].

3) Загрязнение водозаборов. Размещение свалки около водозаборов (пусть даже и при сохранении официальных норм) или сброс сточных вод сверху по течению может сказаться на качестве воды, поставляемой в муниципалитет.

4) Небрежное отношение к домашним животным. Типичной проблемой, не признающей административных границ, является случающееся небрежное отношение людей к домашним животным (собакам, кошкам), которых выкидывают на улицы. Данные животные мигрируют, что становится заботой сразу многих МО.

5) Гибель животных на дорогах. Транспортные магистрали разрезают зелёные зоны на части. Животные подвергаются угрозе при переходе магистралей.

6) Удаление от рекреационных зон. При точечной застройке или хаотичном разрастании города усиливается удаление уже построенных объектов от рекреационных зон. Это сказывается на качестве жизни населения (респираторные заболевания, ухудшение панорамного вида из окон, отсутствие источников кислорода поблизости, отсутствие возможности прогулки по природным ландшафтам и т.п.) и стимулирует людей к переезду за город. Однако переезд оборачивается дополнительным давлением на транспортную инфраструктуру и экологию.

Решение. Необходимо строительство экологических коридоров в некоторых местах дорог, по которым животные могли бы переходить с одной части зелёной

[1] Лаппо Г.М. География городов: Учеб. пособие для геогр. ф-тов вузов, — М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 1997. — С.134.

[2] Агломерации Российской Федерации. Материалы аналитического управления Комитета Совета Федераций по делам Федерации и региональной политики / Сборник материалов по проблемам развития городских агломераций в странах СНГ к научно-практической конференции «Научные и практические аспекты формирования городских агломераций». – 2011. – Москва, Минрегионразвития РФ. – С.46.

зоны на другую. Это т.н. “экодуки”, они могут быть как подземными, так и над дорогами. Они должны располагаться равномерно вдоль магистралей (например, через 5–10 км).

Решение проблемы безнадзорных животных лежит в области заключения договора между МСУ и жителями, содержащими домашних животных: например, если животное не кастрировано, то житель платит некоторый посильный целевой муниципальный налог, который будет идти на содержание приютов для животных. Если же животное кастрировано, то житель освобождается от налога; кастрацию можно проводить за счёт муниципального бюджета. Данная реформа решит проблему бездомных животных: появится финансовая база для отлова и кастрации, а также содержания бездомных животных, кроме того, будет пресечён канал пополнения их популяции. Приюты будут иметь достойное финансирование, чтобы со временем обеспечить возможность бездомным животным обрести дом. Данное предложение является цивилизованным, гуманным и вполне реализуемым.

3.2. Организация кладбищ

Проблема. В крупных городах, особенно миллионниках, есть нехватка земли под кладбища.

Решение. Свободная земля расположена в соседних муниципальных районах. В Схеме территориального планирования муниципального района целесообразно резервировать места под межмуниципальные кладбища, как это сделано в соседнем с Челябинском Сосновоборском муниципальном районе[1]. Вопрос по его финансированию можно решить через учреждение межмуниципальной организации, например, автономной некоммерческой организации. Её бюджет можно формировать через взносы муниципалитетов.

3.3. Сложности в получении социальных услуг на всей территории агломерации

Проблема. Жители имеют право получить многие социальные услуги только по месту своей прописки:

1) Образование. Затруднено устройство детей в детсад в другом муниципальном образовании.

2) Здравоохранение. Оказание медицинских услуг возможно по месту прикрепления, но прикрепиться можно только в одном учреждении, поэтому недельным или суточным мигрантам проблематично получить лечение.

Решение. Необходимо заключение межмуниципальных договоров, по которым население может пользоваться социальными услугами по месту прописки и по месту работы. Сведения о трудоустройстве можно брать из ФНС. Потребителей

[1] Кузнецов Ю.Г. Городские агломерации: формирование институтов межмуниципального сотрудничества и опыт решения межмуниципальных задач. VI Всероссийская конференция «Развитие городских агломераций России». – 2019. – С.5.

услуг возможно отследить и посчитать, межбюджетные трансферты должны компенсировать затраты.

3.4. Формирование слабой структуры населения

Проблема. Богатые агломерации могут привлекать неквалифицированное и бедное население. Его прибытие в агломерацию приводит к формированию трущоб[1]. Наличие людей с девиантным поведением беспокоит местное население и уничтожает комфортную среду обитания [2]. Работоспособное население тоже стягивается в центр ГА, на периферии ГА может ухудшиться возрастная структура населения, например, повысится доля пенсионеров[3]. Это в свою очередь повысит нагрузку на и без того уменьшившиеся бюджеты МО периферии. В случае субурбанизации ситуация может быть обратная.

Решение. Возможен возврат к советской практике: институт прописки; запрет на проживание судимым по ряду уголовных статей в черте некоторых городов (т.н. «сто первый километр»); социальные программы по адаптации бывших заключённых.

3.5. Рост иммиграции и преступность

Проблема. Большие и богатые агломерации привлекательны для иностранной рабочей силы. Применение иностранной рабочей силы в большинстве случаев создаёт негативные внешние эффекты для принимающей среды: если работодатели получают некоторую экономию, а иностранцы – выгоду, то обычные жители сталкиваются с рядом негативных внешних эффектов. Иммиграция – типичный пример «провала государства», когда бюрократия под влиянием узких заинтересованных групп принимает невыгодные для большинства населения решения. Риски иммиграции можно подразделить на экономические, политические, социальные, национальной безопасности. Тема чрезвычайно сложная, обширная, поэтому ограничимся общим перечислением проблем иммиграции: демпинг на рынке труда, конкуренция с местным населением за рабочие места, вывоз капитала, замедление роботизации, активизация этнических организованных преступных группировок, рост коррупции в органах власти, уничтожение естественного социального окружения для коренного населения в результате замещающей иммиграции, рост терроризма и шпионажа, риск утраты суверенитета по схеме Косово или Техаса. Утверждения об отсутствии конкуренции между иностранцами и гражданами России не соответствуют действительности [4].

---

[1] Рубл Б.А. Мировой опыт в эпоху городских агломераций: уроки для управления Москвой. Перевод с английского: Ксения Майорова. Журнал «Логос». – 2013. – № 4 (94). – С. 267–287. – URL: http://gtmarket.ru/laboratory/expertize/6609 (дата обращения 17.07.2019).

[2] Городская агломерация: состояние, проблемы, пути развития (на примере Кемеровской области): монография / Шабашев В. А., Зобова Л. Л., Демчук Н. В. и др.; отв. редактор В. А. Шабашев. – Кемерово: АИ «Кузбассвузиздат», 2016. – С. 66.

[3] Ильина И.Н. Государственная политика РФ по развитию крупных городских агломераций и проблемы её реализации // Экономика и предпринимательство. – № 7(48). – 2014. – С.234.

[4] ВЦИОМ. Иммиграция в Россию: благо или вред? 2018. https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9487

Примером негативного влияния иммиграции на развитие агломерации является американский Детройт: прибытие в город большого числа афроамериканцев с низким уровнем образования и специфической культурой привело к росту преступности, многие белые американцы были вынуждены переехать, в результате численность населения города упала в три раза [1].

Решение. Было замечено, что иммигранты стремятся селиться в отдельных районах, что приводит к сегрегации: центр города заполняется иностранцами, а пригороды – коренным населением [2]. Равномерное расселение иммигрантов приводит лишь к тому, что проблемы «размазываются» по территории всего города.

Взимание «налога Пигу» в виде платы за трудовые патенты на работу для иностранцев не способно компенсировать социальный ущерб от уничтожения комфортной среды обитания коренного населения. В виде начальной меры необходимо определять цену патента в зависимости от сопоставимого уровня цен России и стран иммигрантов, чтобы исключить демпинг и конкурентные преимущества иностранцев перед гражданами России.

Большинство зарубежных агломераций не могут решить проблему адаптации иммигрантов или контроля над иностранной рабочей силой десятилетиями. Единственным выходом для российских агломераций по решению этой проблемы является создание условий для её превентивного устранения через запретительную иммиграционную политику. Тренд российской политики на импортозамещение должен наконец–то обратиться и к сфере труда.

3.6. Дефицит кадров и их низкая квалификация

Проблема. Из–за расхождения в условиях труда формируется кадровый дефицит в периферии ГА. Так, разрыв в обеспеченности врачами в ядре и периферии ГА может составлять почти три раза [3]. Различается и квалификация кадров.

Решение. Необходимы компенсационные выплаты, целевые договоры на образование. Для повышения квалификации возможно применить ММС при создании центров переподготовки кадров. Это даст экономию времени для обучающего персонала, снизит цену (скидки за масштаб), позволит муниципальным чиновникам познакомиться друг с другом (эффект диффузии инноваций). Механизмом реализации подобных инициатив может стать ассоциация муниципальных образований, входящих в агломерацию[4]. Финансирование проекта

---

[1] Шилов В.В. Березниковская агломерация Пермского края: проблемы и перспективы развития // Современный город: власть, управление, экономика. – № 1. – 2017. – С. 156–157.

[2] О'Салливан А. Экономика города. – 4-е изд.: Пер. с англ. – М.: ИНФРА-М, 2002. – XXVI, 706 с. – (Серия «Университетский учебник»). – С.627–628

[3] Стратегия развития Северо-Восточной зоны Алтайского края на период до 2025 года. Утверждена постановлением Администрации Алтайского края от 19.01. 2016 – № 12. – С.20.

[4] Кузнецов Ю.Г. Городские агломерации: формирование институтов межмуниципального сотрудничества и опыт решения межмуниципальных задач. VI Всероссийская конференция

может осуществляться ассоциацией за счёт целевых взносов со стороны муниципальных образований. Структурируем выявленные проблемы в табл. 1.

Таблица 1–Проблемы функционирования и развития агломераций
Table 1 – Problems of functioning and development of agglomerations

Сферы	Проблемы
Экономика	1.1. Дефицит муниципальных бюджетов 1.2. Расслоение муниципалитетов по бюджету 1.3. Негативный внешний эффект: НДФЛ 1.4. Разные тарифы на услуги 1.5. Ухудшение инвестиционного климата 1.6. Снижение производительности труда в агломерации 1.7. Предоставление услуг нерезидентам муниципалитета 1.8. Автономное развитие в туристической сфере 1.9. Рост затрат на содержание инфраструктуры 1.10. Недобросовестная практика застройщиков 1.11. Дублирование функций 1.12. Территориальные диспропорции в развитии (антрополупустыня) 1.13. Транспортный коллапс
Политика	2.1.Высокая фрагментация власти 2.2.Снижение демократии 2.3.Снижение полномочий муниципальных образований 2.4Нормативно–правовое обеспечение 2.5.Низкая договороспособность руководства муниципалитетов 2.6.Проблемы межмуниципального сотрудничества 2.7.Межмуниципальная конкуренция 2.8.Незнание лучших практик 2.9.Расползание города 2.10Сложности принятия участия в госпрограммах
Социум	Управление отходами, экология 3.2.Организация кладбищ 3.3.Сложности в получении социальных услуг на всей территории агломерации 3.4.Формирование слабой структуры населения 3.5.Рост иммиграции и преступности 3.6.Дефицит кадров и их низкая квалификация 3.7.Низкая доступность жилья

3.7. Низкая доступность жилья

Проблема. Обычно в ядре жильё дороже, что сдерживает жителей периферии от переезда в ядро. Остро стоит проблема нехватки разных категорий жилья,

«Развитие городских агломераций России». – 2019. – С.5.

удовлетворяющих разнообразные виды спроса. В некоторых агломерациях происходит стагнация на рынке жилья, цена недвижимости не растёт, жильё трудно продать. Остаются проблема долгого согласования выделения участков под строительство, проблемы с согласованием подключения к ним коммуникаций, проблемы градостроительных споров.

Решение. В каждой агломерации возможна собственная стратегия по выбору этажности жилья. Дифференциация по цене недвижимости является неоднозначным явлением. Полное устранение дифференциации может привести к диспропорциям и формированию антрополупустыни.

Заключение

Агломерационные проблемы возникают при взаимодействии территорий, находящихся под разными юрисдикциями. В широком смысле агломерационные проблемы охватывают также типичные урбанизационные и даже сельские проблемы. В основе агломерационных проблем лежат негативные внешние эффекты, эффект расползания города, эффект убывающей предельной полезности от концентрации ресурсов. На некотором этапе эффект от концентрации ресурсов в агломерации становится отрицательным. Снижаются производительность труда, качество жизни населения, уровень обеспеченности инфраструктурой и т.п.. Иногда подобные эффекты характерны только для ядра агломерации, а иногда и для всей агломерации.

Агломерационные проблемы можно условно разделить по сферам: экономические, политические, социальные. Все проблемы взаимосвязаны, поэтому необходимо комплексное их решение. Оно лежит в сфере управления: согласование интересов территорий различных юрисдикций, органов управления разных уровней, совместное развитие инфраструктуры, стратегическое и территориальное планирование. В качестве инструментов решения выступают интернализация проблемы, налоги, трансферты, субсидии, лицензирование, реформы в сфере административно–территориального устройства и т.п. В результате комбинации набора инструментов складывается уникальная модель управления агломерацией.

Практика показывает, что договорная модель управления агломерацией редко способна устранить агломерационные проблемы. Это связано с целым набором политических причин. Для решения нужен внешний арбитр, способный координировать реформы в следующих сферах:

1) Изменение границ муниципалитета.
2) Изменение статуса муниципалитета.
3) Передача полномочий и финансов между муниципалитетами, регионом.
4) Изменение состава и способов формирования органов управления муниципалитетами.

5) Формирование институциональной структуры по управлению агломерацией.

Для подбора эффективных инструментов необходима постоянная планомерная ювелирная работа, т.к. высокая сложность агломерационного управления обязывает избегать волюнтаристских и поспешных реформ.

Библиография / References:

1. Агломерации Российской Федерации. Материалы аналитического управления Комитета Совета Федерации по делам Федерации и региональной политики // Научные и практические аспекты формирования городских агломераций: Сборник материалов по проблемам развития городских агломераций в странах СНГ к научно–практической конференции. – М.: Минрегионразвития РФ, 2011. – С. 36.

2. Вильнер М.Я. О градостроительной политике Российской Федерации // Научные и практические аспекты формирования городских агломераций: Сборник материалов по проблемам развития городских агломераций в странах СНГ к научно–практической конференции. – М.: Минрегионразвития РФ, 2011. – С. 5.

3. Волчкова И.В., Минаев Н.Н. Теория и практика управления развитием агломераций: монография. – Томск: Изд–во Том. гос. архит.–строит. ун–та, 2014. – 234 с.

4. Вульфович Р. М. Перспективы развития системы управления Санкт–Петербурга // Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления. – 2007. – № 3(27). – С. 140–151.

5. Городская агломерация: состояние, проблемы, пути развития (на примере Кемеровской области): монография / Шабашев В. А., Зобова Л. Л., Демчук Н. В. и др.; отв. редактор В. А. Шабашев. – Кемерово: АИ «Кузбассвузиздат», 2016. – 179 с.

6. Горяченко Е.Е. Межмуниципальное взаимодействие как способ улучшения социально–экономической ситуации в муниципальном образовании: предпосылки формирования, барьеры и основные модели управления агломерациями (материалы социологической лаборатории АСДГ) // Россия и страны СНГ: формирование и развитие городских агломераций. Сводный сборник к Всероссийской конференции «Развитие агломераций в России: практика и решения». – Новосибирск, 2014.

7. Ильина И.Н. Государственная политика РФ по развитию крупных городских агломераций и проблемы её реализации // Экономика и предпринимательство. – 2014. – № 7 (48). – С. 232–238.

8. Калашникова О. Е. Предпосылки к созданию и проблемы развития агломераций в России // Молодой ученый. – 2017. – №13. – С. 288–290. – URL: https://moluch.ru/archive/147/41217/.

9. Коломак Е.А. Городская система современной России. – Новосибирск: Издательство ИЭОПП СО РАН, 2018. – 144 с.

10. Кузнецов Ю.Г. Городские агломерации: формирование институтов межмуниципального сотрудничества и опыт решения межмуниципальных задач // VI Всероссийская конференция «Развитие городских агломераций России». – Барнаул, 2019. – URL: http://minstroy.nso.ru/sites/minstroy.nso.ru/wodby_files/files/page_5365/01_tezisy_kuznecov.pdf.

11. Лаппо Г.М. География городов: Учеб. пособие для геогр. ф–тов вузов. – М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 1997. – 480 с.

12. Любовный В.Я., Сдобнов Ю.А. Города России: тенденции, проблемы, возможные пути развития и совершенствования управления // Научные и практические аспекты формирования городских агломераций: Сборник материалов по проблемам развития городских агломераций в странах СНГ к научно–практической конференции. – М.: Минрегионразвития РФ, 2011. – С.13.

13. О'Салливан А. Экономика города. – 4–е изд.: Пер. с англ. – М.: ИНФРА–М, 2002. – 706 с.

14. Павлов Ю.В. Будущее муниципалитетов в агломерации: эволюция взглядов на метрополитенское управление // Экономическая политика. – 2019. – Т. 14. – № 1. – С. 126–153.

15. Перцик Е.Н. Проблемы развития городских агломераций // Градостроительство. – 2009. – № 2. – С. 63–69.

16. Развитие городских агломераций: аналитический обзор. Вып. 2. – URL: http://www.giprogor.ru/analytics/publications.

17. Рубл Б.А. Мировой опыт в эпоху городских агломераций: уроки для управления Москвой. // Философско-литературный журнал Логос. – 2013. – № 4 (94). – С. 267–287. – URL: http://gtmarket.ru/laboratory/expertize/6609.

18. Шилов В.В. Березниковская агломерация Пермского края: проблемы и перспективы развития // Современный город: власть, управление, экономика. – 2017. – № 1. – С. 152–163.

19. Экономика российских городов и городских агломераций. Выпуск 1: Работают ли городские активы на городское развитие? – М., 2017. – URL: http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/ekonomika_rossiyskih_gorodov_i_gorodskih_aglomeraciy_vypusk_1_iyul_2017.pdf.

20. Andersson, M. (2010). Metropolitan Governance Models. Common Institutional Approaches of Potential Relevance for Dar es Salaam. Discussion Paper. P.33.

21. Ahrend, R. et al. (2014), "What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries", OECD Regional Development Working Papers, 2014/05, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/5jz432cf2d8p–en

22. Bhatta, B. (2010). Analysis of Urban Growth and Sprawl from Remote Sensing Data. Berlin–New York: Springer Press. DOI: 10.1007/978–3–642–05299–6

23. Clark T., Moonen T. The role of metropolitan areas in the global agenda of Local and Regional Governments for the 21st Century. The Business of Cities Working paper for the preparation of the 4th Global Report on Local Democracy and Decentralizaton (GOLD). URL: https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/BoC_Report.pdf

24. Slack, E. (2019). Metropolitan Governance. Principles and Practice. Toronto: Inter–American Development Bank. P.39.

1. Aglomeratsii Rossiiskoi Federatsii. Materialy analiticheskogo upravleniia Komiteta Soveta Federatsii po delam Federatsii i regional'noi politiki [Agglomerations of the Russian Federation. Materials of the analytical department of the Committee of the Council of Federations for Federation Affairs and Regional Policy] // Nauchnye i prakticheskie aspekty formirovaniia gorodskikh aglomeratsii [Scientific and practical aspects of the formation of urban agglomerations]: Sbornik materialov po problemam razvitiia gorodskikh aglomeratsii v stranakh SNG k nauchno–prakticheskoi konferentsii. – M.: Ministry of Regional Development of the Russian Federation, 2011. – P. 36. (In Russ.)

2. Wilner, M.Ya. (2011). O gradostroitel'noi politike Rossiiskoi Federatsii [About urban planning policy of the Russian Federation] // Nauchnye i prakticheskie aspekty formirovaniia gorodskikh aglomeratsii [Scientific and practical aspects of the formation of urban agglomerations]: Sbornik materialov po problemam razvitiia gorodskikh aglomeratsii v stranakh SNG k nauchno–prakticheskoi konferentsii. – M.: Ministry of Regional Development of the Russian Federation, 2011. – P. 5. (In Russ.)

3. Volchkova, I.V. Minaev, N.N. (2014) Teoriia i praktika upravleniia razvitiem aglomeratsii [Theory and practice of agglomeration development management]: monografiia. – Tomsk: Izd–vo Tom. gos. arkhit.–stroit. un–ta. – 234 p. (In Russ.)

4. Vulfovich, R. M. (2007). Perspektivy razvitiya sistemy upravleniya Sankt–Peterburga [Prospects for the Development of the Management System of Saint Petersburg] // Upravlencheskoe konsul'tirovanie. Aktual'nye problemy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya [Administrative Consulting]. – № 3 (27). – P. 140–151. (In Russ.)

5. Gorodskaia aglomeratsiia: sostoianie, problemy, puti razvitiia (na primere Kemerovskoi oblasti) [City agglomeration: state, problems, development paths (on the example of the Kemerovo region)]: monografiia / Shabashev V. A., Zobova L. L., Demchuk N. V. i dr.; otv. redaktor V. A. Shabashev. – Kemerovo: AI «Kuzbassvuzizdat», 2016. – 179 p. (In Russ.)

6. Goryachenko, E.E. (2014). Mezhmunitsipal'noe vzaimodeistvie kak sposob uluchsheniia sotsial'no–ekonomicheskoi situatsii v munitsipal'nom obrazovanii: predposylki formirovaniia, bar'ery i osnovnye modeli upravleniia aglomeratsiiami (materialy sotsiologicheskoi laboratorii ASDG) [Inter–municipal interaction as a way to improve the socio–economic situation in the municipality: prerequisites for the formation, barriers and basic models of agglomeration management (materials of the ASDG sociological

laboratory)] // Rossiia i strany SNG: formirovanie i razvitie gorodskikh aglomeratsii [Russia and the SNG countries: the formation and development of urban agglomerations]. Svodnyi sbornik k Vserossiiskoi konferentsii «Razvitie aglomeratsii v Rossii: praktika i resheniia». – Novosibirsk. (In Russ.)

7. Ilyina, I.N (2014). Gosudarstvennaia politika RF po razvitiiu krupnykh gorodskikh aglomeratsii i problemy ee realizatsii [State policy of the Russian Federation on development of large city agglomerations and problems of its realization] // Ekonomika i predprinimatel'stvo [Economics and Entrepreneurship]. – № 7(48). – P. 232–238. (In Russ.)

8. Kalashnikova, O.E. (2017). Predposylki k sozdaniiu i problemy razvitiia aglomeratsii v Rossii [Prerequisites for the creation and problems of the development of agglomerations in Russia] // Molodoi uchenyi [Young scientist]. – № 13. – P. 288–290. – URL https://moluch.ru/archive/147/41217/. (In Russ.)

9. Kolomak, E.A. (2018). Gorodskaia sistema sovremennoi Rossii [The urban system of modern Russia]. – Novosibirsk: Izdatel'stvo IEOPP SO RAN. – 144 p. (In Russ.)

10. Kuznetsov, Iu.G. (2019). Gorodskie aglomeratsii: formirovanie institutov mezhmunitsipal'nogo sotrudnichestva i opyt resheniia mezhmunitsipal'nykh zadach [City agglomerations: the formation of institutions of inter–municipal cooperation and experience in solving inter–municipal problems.] // VI Vserossiiskaia konferentsiia “Razvitie gorodskikh aglomeratsii Rossii”. – Barnaul. – URL: http://minstroy.nso.ru/sites/minstroy.nso.ru/wodby_files/files/page_5365/01_tezisy_kuznecov.pdf. (In Russ.)

11. Lappo, G.M. (1997). Geografiia gorodov [Geography of cities]: Ucheb. posobie dlia geogr. f–tov vuzov, – M.: Gumanit. izd. tsentr VLADOS. – 480 p. (In Russ.)

12. Lyubovnyj, V.Ya., Sdobnov Iu.A. (2011). Goroda Rossii: tendentsii, problemy, vozmozhnye puti razvitiia i sovershenstvovaniia upravleniia [Cities of Russia: trends, problems, possible ways of development and improvement of management] // Nauchnye i prakticheskie aspekty formirovaniia gorodskikh aglomeratsii [Scientific and practical aspects of the formation of urban agglomerations]: Sbornik materialov po problemam razvitiia gorodskikh aglomeratsii v stranakh SNG k nauchno–prakticheskoi konferentsii. – M.: Ministry of Regional Development of the Russian Federation, 2011. – P. 13. (In Russ.)

13. O’Sullivan, A. (2002). Ekonomika goroda [Urban Economics]. – 4–e izd.: Per. s angl. – M.: INFRA–M – 706 p. (In Russ.)

14. Pavlov, Y.V. (2019). Budushchee munitsipalitetov v aglomeratsii: evoliutsiia vzgliadov na metropolitenskoe upravlenie [The Future of Municipalities in Metropolitan Areas: Evolution of Views on Metropolitan Governance] // Ekonomicheskaia politika [Ekonomicheskaya Politika]. – T. 14. – № 1. – P. 126–153. (In Russ.)

15. Percik, E.N. (2009). Problemy razvitiia gorodskikh aglomeratsii [Problems of Urban Agglomeration Development] // Gradostroitel'stvo [Urban planning]. – № 2. – P. 63–69. (In Russ.)

16. Razvitie gorodskikh aglomeratsii: analiticheskii obzor. Vyp. 2 [The development of urban agglomerations: an analytical review. Vol. 2]. – URL: http://www.giprogor.ru/analytics/publications (In Russ.)

17. Ruble B. A. (2013). Mirovoi opyt v epokhu gorodskikh aglomeratsii: uroki dlia upravleniia Moskvoi [Lessons from Around the World for Moscow Governance in a Global Metropolitan Age] // Filosofsko-literaturnyi zhurnal Logos [Logos]. – № 4 (94). – P. 267–287. – URL: http://gtmarket.ru/laboratory/expertize/6609 (In Russ.)

18. Shilov, V.V. (2017). Bereznikovskaia aglomeratsiia Permskogo kraia: problemy i perspektivy razvitiia [Berezniki agglomeration Perm region: problems and prospects] // Sovremennyi gorod: vlast', upravlenie, ekonomika [Modern city: power, management, economics]. – № 1. – P. 152–163. (In Russ.)

19. Ekonomika rossiiskikh gorodov i gorodskikh aglomeratsii. Vypusk 1: Rabotaiut li gorodskie aktivy na gorodskoe razvitie? [The economy of Russian cities and urban agglomerations. Issue 1: Do urban assets work for urban development?]. – M., 2017. – URL: http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/ekonomika_rossiyskih_gorodov_i_gorodskih_aglomeraciy_vypusk_1_iyul_2017.pdf. (In Russ.)