

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКИМИ АГЛОМЕРАЦИЯМИ

Н.Б. КОСАРЕВА
президент
фонда «Институт экономики города»

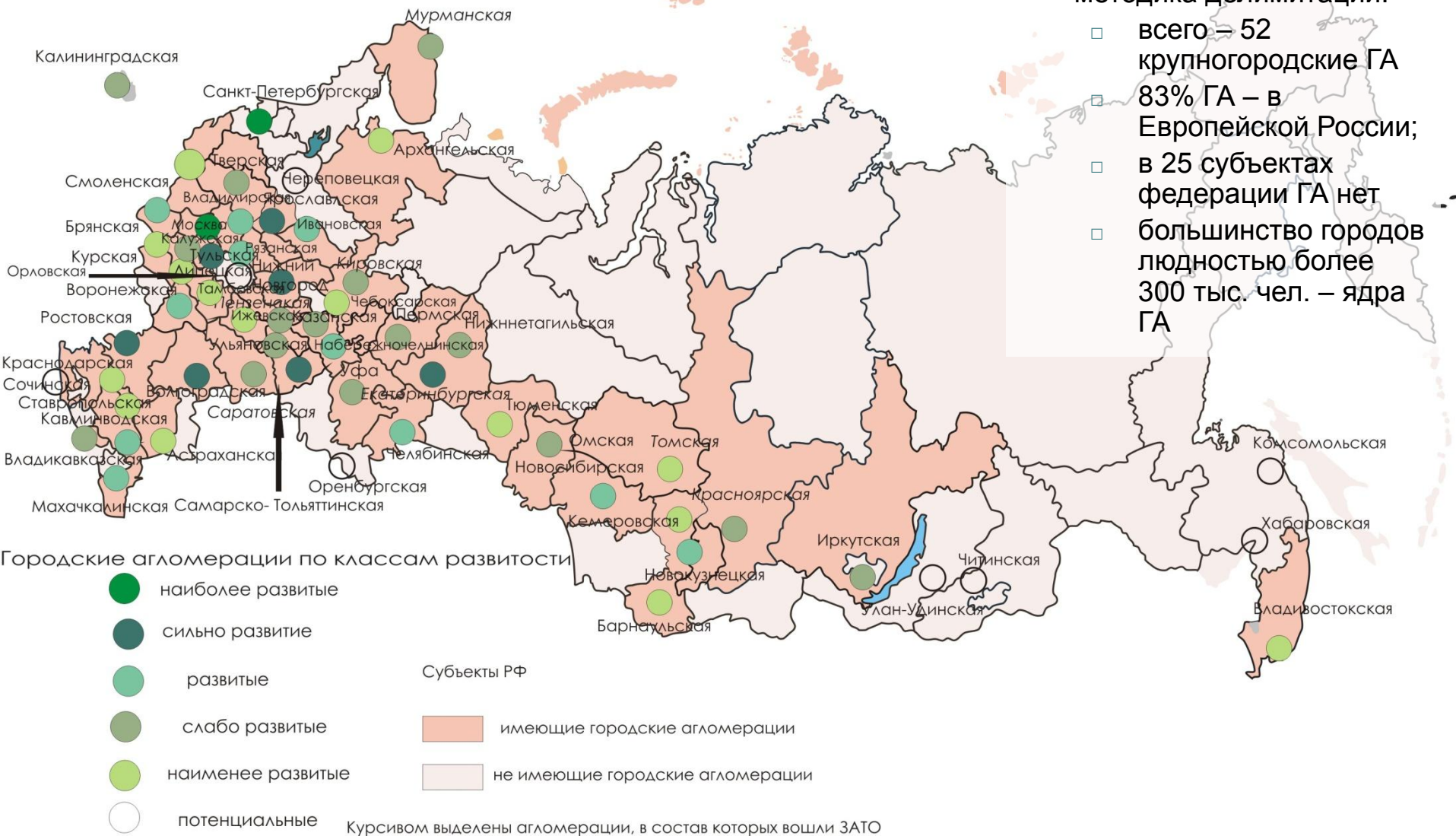
Москва, 26 апреля 2012 г.

Городские агломерации России в 2007 г. (по П.Полянскому и Т.Вавиловой)

Всего в России от 50 до 100 ГА

Унифицированная методика делимитации:

- всего — 52 крупногородские ГА
- 83% ГА — в Европейской России;
- в 25 субъектах федерации ГА нет
- большинство городов — население более 300 тыс. чел. — ядра ГА

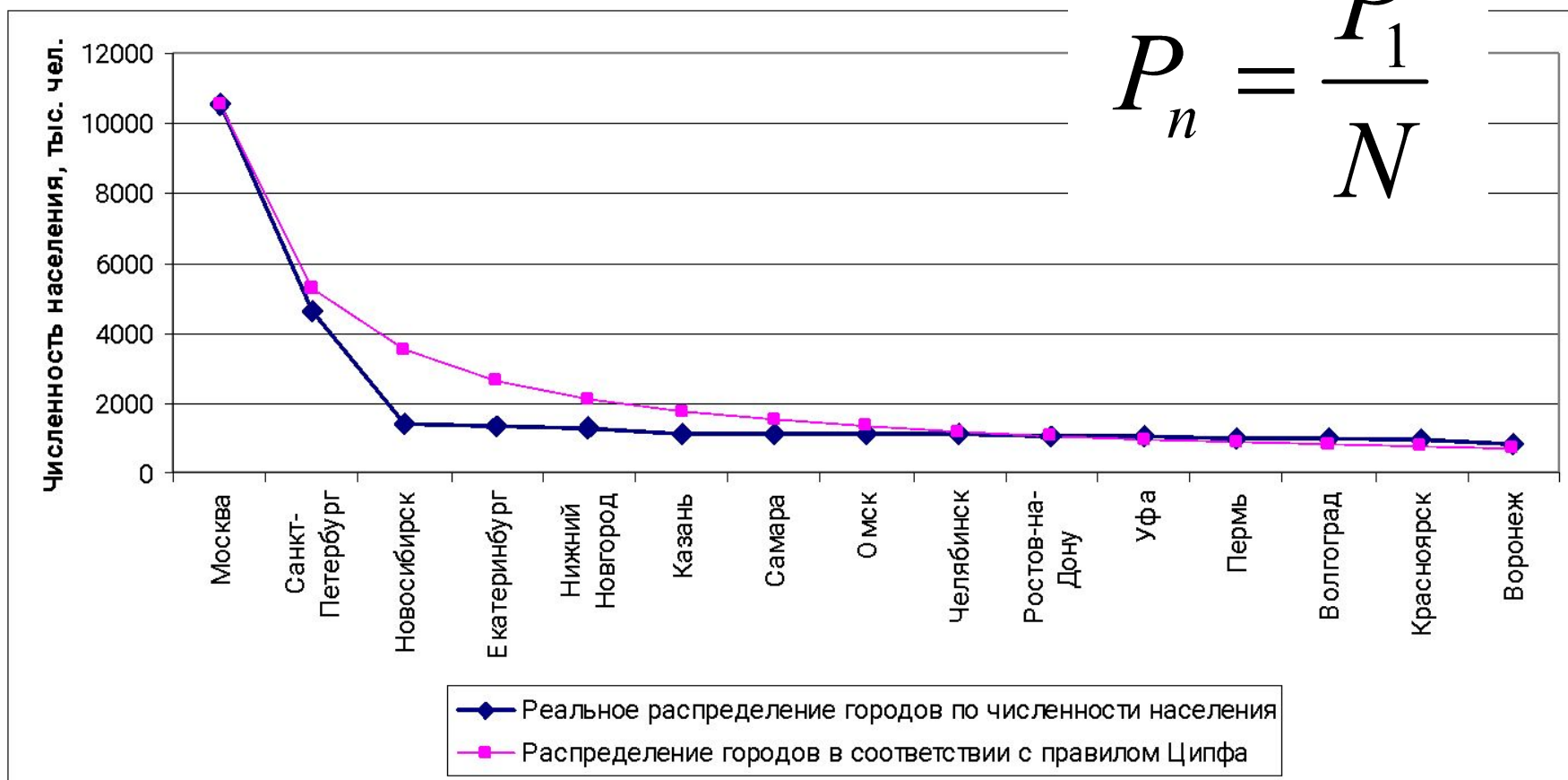


Специфика российских агломераций

- ❖ Влияние эпохи плановой экономики (многие крупные города фактически являются агломерациями – Тольятти, Пермь, Брянск)
- ❖ Формирование агломераций в условиях депопуляции
- ❖ Проблема моногородов
- ❖ Процессы субурбанизации и джентрификации идут одновременно
- ❖ Особенности российской бюджетной системы и межбюджетных отношений (низкая роль налогов на недвижимость)

Правило Ципфа («ранг – размер»)

$$P_n = \frac{P_1}{N}$$



Экономика города против «традиционных административных методов» управления агломерациями

- ❖ «Ускользящая 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

Основные направления эффективного управления агломерациями

- ❖ **Повышение эффективности управления инфраструктурой**
 - Инженерная инфраструктура (транспортная, коммунальная и др.)
 - Инфраструктура жизнедеятельности и гостеприимства
 - Бизнес – инфраструктура
 - Общегородская и «площадочная» инфраструктура

- ❖ **Повышение эффективности общественного управления**
 - Повышение роли координационных инструментов и согласительных процедур как элементов планирования и управления
 - Использование «мягких» горизонтальных инструментов управления: координация, согласование
 - Гибкие формы делегирования полномочий по территориальному планированию и развитию инфраструктуры надмуниципальным / региональным органам управления (советы по транспорту и т.п.)

Повышение эффективности управления инфраструктурой

- ❖ Координация стратегических документов городского развития и документов территориального планирования
- ❖ Программы развития транспортной и коммунальной инфраструктуры должны соответствовать планам реализации документов территориального планирования
- ❖ Программы развития отдельных инфраструктур должны быть скоординированы между собой
 - в рамках программ регионального и муниципального развития
 - в рамках программ развития агломерации

Повышение эффективности общественного управления: модели управления развитием агломераций

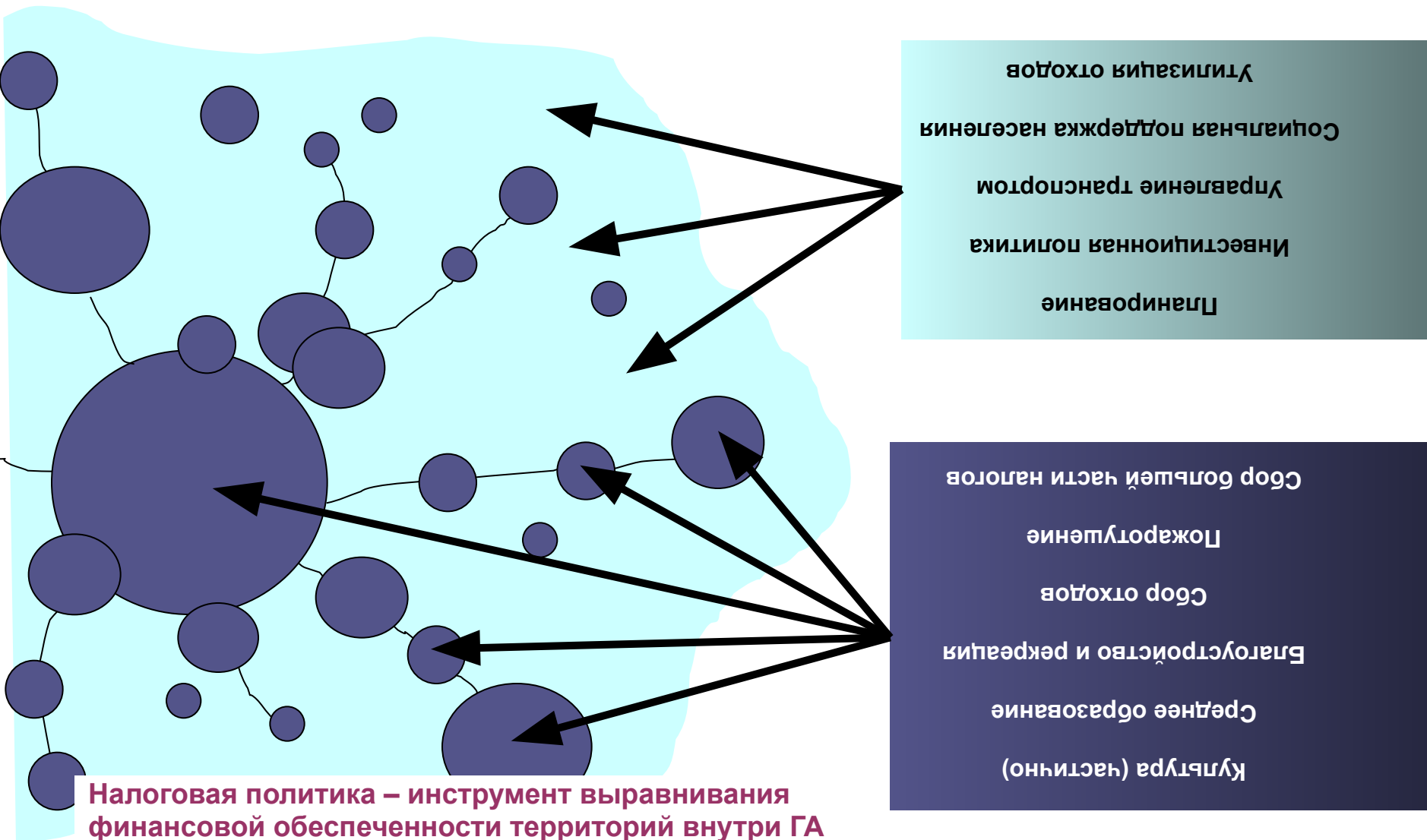
❖ Одноуровневые модели:

- Унитарная модель - ГА как единое муниципальное образование
- Договорная модель - ГА как совокупность муниципальных образований

❖ Двухуровневые модели:

- Муниципальное и надмуниципальное управление
- Государственно-муниципальное управление

Традиционные функции уровней в двухуровневой модели



Договорная модель управления ГА в России

- ❖ Законодательно допускается, но нормативно-правовая база не проработана

- ❖ Потенциально возможные формы:
 - Создание межмуниципальных хозяйственных обществ в форме ООО (ст. 68 131-ФЗ)
 - Заключение межмуниципальных соглашений
 - Покупка услуг одними муниципалитетами у других
 - Совместное территориальное планирование

Красноярский опыт

Губернатор края и главы администраций 7 муниципалитетов ГА подписали соглашение о совместной реализации инвестпроекта «Комплексное развитие Красноярской агломерации до 2020 года»:

- Создание госпредприятия – корпорации «Красноярск – 2020»
- Разработка и общественное обсуждение «Стратегии социально-экономического развития Красноярской агломерации до 2020 года»
- Разработка комплексной Схемы территориального планирования Красноярской агломерации
- Выбор формы управления ГА



Двухуровневая модель управления ГА в России

- ❖ Надмуниципальная форма – в настоящее время нет правовой базы

- ❖ Государственно-муниципальная форма – через создание административных округов (ст. 5 ФЗ-184):
 - высока популярность у региональных руководителей
 - опасность фактического огосударствления местного самоуправления

Модель управления Москвой в новых границах

- ❖ Предсказуемость?
- ❖ Комплексность?
- ❖ Московская агломерация vs Москва в новых границах (унитарная модель)?

Муниципальные образования в Москве

- ❖ Муниципальные округа - 146
- ❖ Городские округа – 2 (Щербинка, Троицк)
- ❖ Городские и сельские поселения – 19
- ❖ ??? Муниципальные районы - 3
(Подольский, Нарофоминский, Ленинский)

Принципы разграничения полномочий

- ❖ **Межмуниципальный уровень**
 - полномочие по формированию общей стратегии социально-экономического развития
 - полномочия, выгоды от которых распространяются на всю территорию мегаполиса
- ❖ **Муниципальный уровень**
 - полномочия, которые не нарушают прав других районов/муниципалитетов города
 - услуги, которые могут без ущерба для других предоставляться на территории одного муниципалитета

Практика разграничения полномочий

Париж – муниципалитет и департамент одновременно (уровень государственной власти)

❖ *Децентрализуемые полномочия*

- разработка местных планов землепользования
- содержание дорог местного значения
- предоставление транспортных услуг населению (в кооперации с другими муниципалитетами)
- содержание школьных автобусов, подвоз детей в школы
- обеспечение дошкольного и начального образования (строительство школ, их оборудование, выплата заработной платы учителям)
- предоставление услуг в сфере культуры
- содержание библиотек, музеев, архивов
- содержание и развитие центров для молодежи
- предоставление услуг полиции (под надзором гос. служб)
- предоставление услуг по водоснабжению, канализации, газо-электро-, теплоснабжению (совместно с департаментом)