

А. В. Левченков

ПРАКТИКА УПРАВЛЕНИЯ АГЛОМЕРАЦИОННЫМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ ЗА РУБЕЖОМ

Практика управления крупными городскими агломерациями в статусе метрополитенских ареалов в современных российских условиях представлена в недостаточной степени. Документы территориального планирования в отношении агломераций, как правило, не отражают реалии и отношения внутри данных образований, которые де-факто существуют давно. Кроме того, опыт управления такого рода формами расселения накоплен за рубежом, где регулярно происходит активная реорганизация системы управления, изменяются парадигмы и принципы разработки документов территориального планирования крупных городских агломераций, совершенствуется законодательная база. Статья направлена на изучение вопросов теории и практики институционального управления агломерациями за рубежом и предлагает конкретные рекомендации для российских условий.

27

The practice of managing large urban agglomerations in the status of metropolitan areas is underrepresented in modern Russian conditions. Spatial planning documents concerning agglomerations usually do not reflect the realities and relations within these formations, which have de facto existed for a long time. Moreover, the experience in managing such forms of settlement is accumulated abroad, where the management system is actively being reorganized, the paradigms and principles of spatial planning documents for large urban agglomerations are changing, and the legislative framework is improving. The article aims to study the theory and practice of institutional management of agglomerations abroad and offers specific recommendations for Russian environment.

Ключевые слова: метрополитенские ареалы, агломерации, территориальное планирование, стратегии управления.

Keywords: metropolitan areas, agglomerations, territorial planning, management strategies.

Актуальность, цель и методика исследования

Проблематикой развития городских агломераций наряду с профессиональными управленцами занимаются географы, урбанисты, экономисты, градостроители, которые исследуют не только данные территориальные образования, но и, что особенно важно, вопросы управления урбанизированным расселением [1]. Как известно, активное развитие агломераций началось во второй половине XX в. и связано с качественными проявлениями урбанизации, а именно с влиянием крупных городов на близлежащую территорию, постепенным их подчинением, срастанием, «спеканием» с близлежащими населенными пунктами пу-



тем активного развития всех видов городской экономики и инфраструктуры. Ученые выделяют ряд факторов в развитии агломераций: расширение границ за счет роста «ядра» агломерации; необходимость разработки и принятия законодательной базы функционирования агломерации; достаточное количество социальных и общественных объектов для полноценного функционирования, а также транспортные связи рабочей силы [2]. Их дальнейшее развитие ведет к формированию морфологически более сложных форм, таких как урбанизированные районы и метрополитенские ареалы.

Рассматривая агломерационные образования как точки роста, начиная с 1970–1980-х гг. за рубежом стали проводить реформы в отношении метрополитенских ареалов, призванные учитывать экономические, административные и правовые факторы. Важной составляющей реформ стал вопрос эффективности управления крупными городскими агломерациями. В российских же условиях механизмы управления метрополиями не представлены до сих пор. В отсутствие очерченных на федеральном уровне инструментов регионы сами разрабатывают доступные им формы управления агломерациями. По оценкам экспертов [3], помимо Москвы и Московской области, Санкт-Петербурга и Ленинградской области, в тридцати двух субъектах России на региональном и муниципальном уровне присутствуют те или иные документы, регламентирующие развитие агломераций.

Целью данного исследования является анализ лучших практик и механизмов управления европейскими агломерациями, а также предложение некоторых конкретных, на наш взгляд, мер по использованию их в российских институциональных условиях.

Основным методом исследования стал анализ документов пространственного планирования, законодательных и правовых актов в сфере градостроительства в отношении крупных агломерационных объединений. Сравнительный анализ применяемых моделей управления позволил дифференцировать и выбрать лучшие практики применительно к российским управленческо-правовым условиям.

Полученные результаты

Ведущие европейские страны в рамках программ пространственного планирования накопили более чем 50-летний опыт институционализации агломераций как управляемых урбанизированных систем [4]. Каждая страна исходя из своих исторических и политических условий выбирает одну из двух моделей управления агломерациями. Первая модель предполагает высокий уровень проработки договорных отношений между входящими в состав агломераций муниципалитетами, но исключает создание дополнительных институтов управления. Вторая, так называемая двухуровневая, ведет к формированию особого уровня и органа управления, которому муниципалитеты передают часть своих полномочий [5].



Анализируя накопившийся за рубежом опыт управления развитием агломераций, российские ученые видят достоинства и недостатки как в первой, так и во второй модели. Среди преимуществ первой модели, по мнению А. Н. Девятова [6], гибкая система управления, равновесие муниципальных образований, среди недостатков — низкая скорость реализации управленческих решений, проблемы межличностных отношений управленцев, сложности софинансирования межмуниципальных проектов, смещение приоритетов в сторону городов-ядер.

Вторая модель выигрывает единым подходом к развитию агломерации, скоростью реализации управленческих решений. При этом опасность заключается в низкой гибкости управления, отрыве власти от населения, потере муниципальными образованиями самостоятельности. Для Ростовской агломерации Д. Г. Иванова рекомендует использовать модель управления, при которой часть функций передается городской агломерации, а часть продолжают выполнять муниципальные образования «низового» уровня, — так называемый интегрированный вариант первой и второй модели. По мнению исследователя, это обеспечит самостоятельность муниципальных образований, согласованность приоритетов развития агломерации с государством и регионом, сформирует единый финансовый центр [7].

В данной работе подробно рассмотрен пример управленческих практик, которые сложились в ряде европейских стран, отвечающих российским реалиям.

Считается, что институциональный механизм управления городскими агломерациями в **Соединенном королевстве** связан с реформой административно-территориального деления 1974 г. (Local Government Act 1972), когда среди прочих были выделены особые единицы — метрополитенские графства (*metropolitan counties*) с делением на метрополитенские округа (*metropolitan districts*). Правда, еще до этого, в 1965 г. было создано особое административное образование Большой Лондон (London Government Act 1963), границы которого не совпадали с границами агломерации¹. Однако столичный регион представляет собой некоторое исключение, поэтому состояние институциональных элементов управления метрополитенскими ареалами рассмотрим на примере Большого Манчестера — третьей по размерам (после Большого Лондона и Западного Мидленда) агломерации Англии, второй по размерам застроенной или городской территории (630,3 км²)². Согласно

¹ Управление Лондоном осуществлялось тогда на двух уровнях: на уровне региона — администрацией Большого Лондона и на уровне районов (боро) — 33 муниципалитетами. Нынешняя форма управления — Администрация Большого Лондона (Greater London Authority — GLA) — была создана в 2000 г. вместо упраздненного в 1986 г. Совета Большого Лондона (в 1986–2000 гг. 32 района и Сити управляли городом без централизованной власти).

² Национальное бюро статистики Великобритании использует два равных по значению термина: застроенная территория (*built-up area*) и городская территория (*urban area*).



новому устройству, за управление в 1974–1986 гг. отвечал Совет графства Большой Манчестер (Greater Manchester County Council – GMCC), хотя в несколько ограниченном размере, а именно только за общественный транспорт, планирование, коммунальное хозяйство и т.п. Однако политическая борьба консервативного правительства с преимущественно лейбористскими метрополитенскими советами привела к очередной реформе муниципального управления в 1985 г. с упразднением последних. Функции советов были переданы на один уровень вниз – муниципальным округам. Вместо совета была учреждена Ассоциация муниципалитетов Большого Манчестера (Association of Greater Manchester Authorities – AGMA) как координирующий орган в области экономического развития, жилищного строительства и планирования.

Со сменой правительства и изменением законодательства – принятием Закона о местном самоуправлении (Local Government Act 2000) и Закона о местной демократии, экономическом развитии и строительстве (Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009) – появилась возможность усиления роли граждан в самоуправлении. Первый закон облегчал для начала добровольное объединение двух и более коммунальных структур в так называемые совместные органы власти (*combined authorities*). Последние получили возможность посредством указов правительства перенимать различные полномочия, передаваемые центральной властью. Объемы полномочий, особенно создания отдельных администраций в каждом отдельном случае индивидуально обговаривались центральным правительством и коммунальными властями при заключении договоров о передаче полномочий (*devolution deals*). Передаваемые компетенции поначалу охватывали лишь сферы экономического развития, градостроительства и транспортом. Одновременно государство оставило за собой контроль за расходованием средств, что ограничивало финансовые возможности муниципальных акторов [8].

Первым из восьми функционирующих сегодня за пределами Лондона метрополитенских ареалов стала в 2011 г. Объединенная администрация Большого Манчестера (Greater Manchester Combined Authority – GMCA)³. Была разработана стратегия на 2013–2020 гг. «Сильнее вместе», обозначившая направления полномочий в отношении общественного транспорта, жилья, регенерации, управления отходами, снижения использования ископаемых энергоносителей и планирования.

Городская агломерация Большого Манчестера (Greater Manchester Statutory City Region), включившая 10 метрополитенских округов

³ За ней в 2014 г. последовали администрации городских регионов Шеффилда, Ливерпуля, Северо-Востока и Западного Йоркшира.



Большого Манчестера и 5 соседних⁴, воспользовалась возможностью заключения соглашений одной из первых. Соглашение (*City Deal*) было заключено в июле 2012 г. в первой волне⁵. В вопросах управления метрополитенским ареалом данное соглашение включает в себя полномочия высшего уровня, как, например, возможность пополнения бюджета за счет реализации инфраструктурных проектов, активное привлечение средств центрального правительства и фондов ЕС, привлечение инвестиций в жилищное строительство, решение проблем рынка труда путем развития новых профессиональных навыков и ученичества. Кроме того, в соглашении упоминается и экологическая проблематика (контроль выбросов углеводородов).

Однако критические голоса требовали «радикальной» передачи полномочий, чтобы форсировать экономическое развитие на коммунальном уровне, что и произошло с принятием Закона о передаче полномочий в отношении городов и местных органов власти (*Cities and Local Government Devolution Act 2016*). Данный акт расширил области компетенций совместных органов власти, сняв ограничения путем принятия дополнительного соглашения, дававшего муниципалитетам возможность выбора тех компетенций, под которые они могли испрашивать финансирование [9]. Кроме того, Закон 2016 г. предусматривал для межмуниципальных объединений введение выборной должности мэра в качестве единоличного основного партнера на переговорах с центральным правительством и ответственного за передаваемые совместным органам власти полномочия⁶.

На сегодняшний день уже заключено 26 такого рода «городских соглашений» в Англии, 4 в Шотландии и 1 в Уэльсе [10].

Во **Франции** законодательные и нормативные акты в отношении метрополитенских ареалов впервые появляются в декретах французского правительства о децентрализации с начала 1980-х гг. В 1999 г. был принят так называемый закон Шевенмана (*Loi № 99-586 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*), сформировавший основы для создания такого рода объединений и определивший три типа новых межкоммунальных объединений: коммунальные (*communauté de communes*), агломерационные (*communauté d'agglomération*) и урбанизированные сообщества (*communauté urbaine*). Администрированием занимаются специальные органы – государственные учреждения межмуниципального сотрудничества (*établissement public de coopération intercommunale – EPCI*).

⁴ Округа Вейл-Ройал, Уоррингтон, Макклсфилд, Конглтон (графство Чешир) и округ Хай-Пик из графства Дербишир.

⁵ В первую волну «городских соглашений» с декабря 2011 г. по июль 2012 г. вошли так называемые основные города (*core cities*): Бирмингем, Бристоль, Лидс, Ливерпуль, Манчестер, Ньюкасл, Ноттингем и Шеффилд.

⁶ Выборы мэра Большого Манчестера как главы GMCA состоялись 4 мая 2017 г.



Первый тип таких органов имеет собственную налогооблагаемую базу. Метрополитенские ареалы (14 единиц), урбанизированные территории (15), агломерационные (219) и коммунальные сообщества (1018) являются так называемыми проектными учреждениями, то есть они имеют наряду с обязательными дополнительные полномочия, возложенные на муниципалитеты в рамках «территориального проекта» (*projet de territoire*). Другой тип представляют ЕРСІ без собственной базы налогообложения, обычно называемые «межмуниципальным синдикатом» (*syndicat intercommunal*), создаваемые специально для осуществления определенных полномочий, то есть представляющие собой чисто «технические» учреждения.

В настоящее время в подобных объединениях состоит большинство коммун, поскольку это позволяет обеспечить реагирование на современные вызовы управления такого рода объединениями, лучшую организацию жизнедеятельности, развитие агломерации. В компетенции объединений входят такие вопросы, как улучшение распределения социального жилья; обеспечение развития общих транспортных сетей; создание градостроительной схемы коммерческих объектов, проектов благоустройства территории и градостроительства; оптимизация ведения общественного хозяйства и управления водными ресурсами и т. д. За последние годы эти образования пользуются все большей популярностью и в стране не осталось больших агломераций, не состоящих в той или иной форме объединения [11].

Согласно планам территориальной реформы 2010 г., в ключе дальнейшей реорганизации и оптимизации институционального управления предполагалось создание департаментов-регионов и межкоммунальных объединений. В отношении метрополитенских ареалов в 2014 г. был принят отдельный Закон о модернизации территориального управления и усилении метрополий (*Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles – MAPTAM*), по которому предусматривалось образование метрополитенских регионов из городских сообществ (*communauté urbaine – CUB*). Закон отменил добровольный принцип образования ЕРСІ с населением более 400 тыс. человек в урбанизированном ареале. Все объединения с населением свыше 650 тыс. жителей были автоматически преобразованы в течение 2015–2016 гг. в новую организационную форму. Всего было образовано 22 метрополии (рис.), которые на национальном уровне представлены двумя ассоциациями: Урбанистской Францией (*France urbaine*) и Ассамблеей сообществ Франции (*Assemblée des communautés de France*)⁷.

⁷ Основана в 1989 г., членами ассоциации являются более 1000 межмуниципальных объединений из 1258 имеющихся в стране.

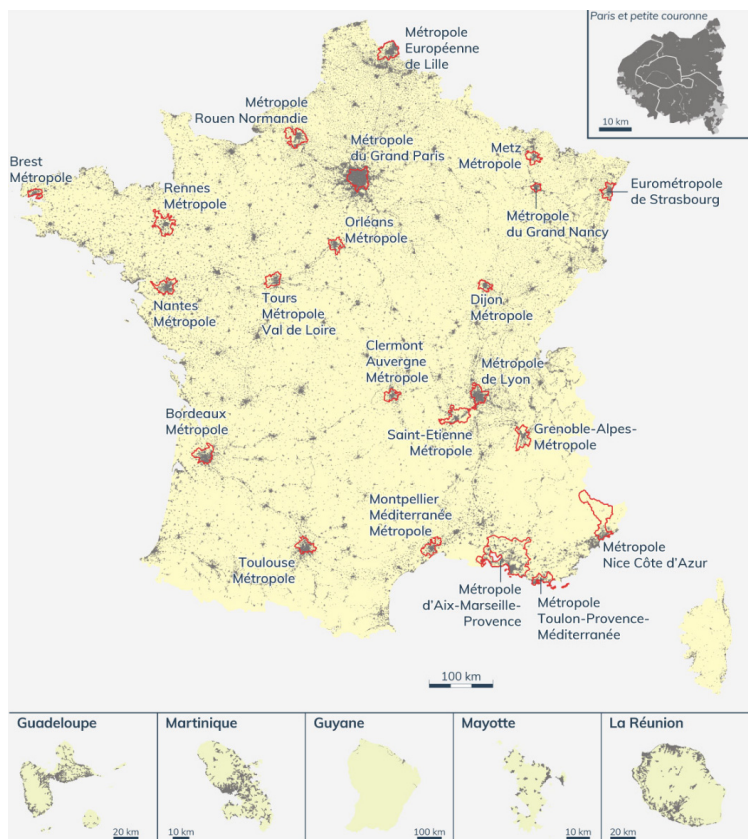


Рис. Урбанизированные зоны во Франции и границы 22 метрополий, 2017 г.

Источник: *Urbanisation et métropoles en France*. URL: <https://www.vie-publique.fr/carte/271110-urbanisation-et-metropoles-en-france> (дата обращения: 18.10.2020).

На уровень метрополитенских образований были переданы практически все значимые полномочия коммун в сфере планирования, экономического, социального и культурного развития: жилищное строительство, туризм, инвестиционная деятельность, образование, коммунальные службы, в том числе общественный транспорт, охрана окружающей среды, городская среда и т.п. В области территориального планирования метрополия отвечает за разработку всех соответствующих документов. Непосредственно за отдельные городские территории отвечают местные городские планы (*plan de déplacements urbains – PLU*)⁸.

Основным планировочным инструментом для межкоммунальных объединений является *Схема территориального соответствия* (*Schéma de cohérence territoriale – SCOT*), которая включает в себя три части:

1. Отчет, включающий в себя прогноз, т. е. анализ развития территории за сравнительно небольшой период времени по всем составляю-

⁸ Документ землепользования, разрабатываемый не коммуной, а частным бюро. Должен быть согласован с другими специальными планами и программами: транспортным планом (*Plan de déplacements urbains*), жилищной программой (*Programme local de l'habitat*) и т.д.



щим (географические, экономические, социальные, культурные, имущественные и др.), позволяющий раскрыть ее сильные и слабые стороны, учесть потребность в развитии и благоустройстве территории, защите окружающей среды, проблемы неоднородности общества в сфере жилищного строительства, потребность в создании транспортных сетей, предоставлении услуг, расширении коммунального хозяйства и т.д.; анализ первоначального состояния окружающей среды; список предсказуемых последствий воплощения схемы территориального соответствия для окружающей среды.

2. Проект стабильного развития и благоустройства территории — совместный проект коммун по благоустройству и защите окружающей среды, в котором отражены следующие стратегические цели развития коммун: обеспечение социального равновесия в сфере жилья и социального строительства, достижение гармонии между ростом города и обеспеченностью общественным транспортом, районирование коммерческих и ремесленных учреждений, защита ландшафтов, предотвращение природных катастроф и т.п.

3. Общие установки — документ, в котором более детально отражаются направления благоустройства территории, позволяющие осуществить проект стабильного развития. Речь идет об обеспечении гармонии в таких сферах, как урбанизация и защита сельской местности и природных зон, социальное жилищное строительство, миграция населения, окружающая среда, размещение коммерческих объектов и т.д.

В **Германии** теория и практика пространственной организации различает понятия «метрополитенский регион» (*Metropolregion*) и «агломерация». Термин «европейские метрополитенские регионы» (EMR) был введен в 1995 г. на Конференции министров по пространственному планированию (*Ministerkonferenz für Raumordnung — MKRO*) как обозначение «пространственных и функциональных центров, исходящие функции которых в международном масштабе выходят за пределы национальных границ» [12]. Их функция — «поддерживать эффективность и конкурентоспособность Германии и Европы и содействовать ускорению процесса европейской интеграции» [13].

В отличие от агломерации, которая в классическом виде состоит из центра и периферийной зоны, метрополитенские ареалы⁹ охватывают большую по площади территорию, включая сельскую местность, региональные обер-центры которых тесно связаны между собой экономическими отношениями либо маятниковой миграцией рабочей силы. Крупные города вне метрополитенских ареалов с населением от 100 до 300 тыс. жителей выделяются в группу региональных городов¹⁰ (центров). В таких случаях их зона влияния формирует ареал регионального города (*Regiopolregion*) при наличии определенных признаков, таких как развитая инфраструктура и хорошая доступность через него как

⁹ В 11 метрополитенских ареалах Германии проживает около 54 % населения, территория охватывает 50 % страны.

¹⁰ Термин *Regiopolen* происходит от понятий *regio* — регион и *polis* — город.



связующий пункт между метрополиями¹¹, значительная экономическая роль, наличие «глобального игрока» и «скрытого чемпиона» (*Hidden Champions*), инновационный потенциал и наличие высшего учебного заведения¹².

Одной из первых в 2006 г. была образована региональная городская агломерация Росток (критериями включения муниципалитетов стали рост населения, уровень маятниковой трудовой миграции и т.д.). Область сотрудничества муниципалитетов в рамках агломерации – жилищное строительство, промышленность, розничная торговля, общественные пространства, велосипедная инфраструктура, школы. С марта 2019 г. управляющей организацией является Планировочный союз Росток (*Planungsverband Rostock*).

На федеральном уровне концепция региональных городов и их ареалов нашла свое отражение в итоговом докладе трехсторонней комиссии «Наш план для Германии – достойные условия жизни везде» в 2019 г.¹³ В нем было подчеркнуто значение региональных городов для сельско-городского партнерства в сельской местности. Одновременно федеральное правительство поддержало развитие контактов между городами.

Метрополитенские регионы в Германии не равнозначны по территориальной структуре, величине, своему значению и в международном сравнении сравнительно слабо заселены¹⁴. Они не являются самостоятельными управленческими единицами и не имеют каких-либо отдельных органов управления в надстройке, рассматриваются больше как политическая категория, один из факторов при разработке документов планирования, призванных определить их место и роль на национальном и континентальном уровнях¹⁵. Можно сказать, что это новый взгляд на агломерации как на регионы, имеющие возможность координации развития на политическом уровне, привлечения различных акторов, мобилизации существующих, но до этого момента сильно разрозненных ресурсов.

Надо отметить, что воплощение планов создания метрополий в Германии до настоящего момента имело различные результаты с уче-

¹¹ Для рассматриваемого ниже региона Росток такого рода метрополиями являются Берлин, Гамбург, Копенгаген/Мальмё и Щецин.

¹² *Regiopolregion Rostock* : [офиц. сайт]. URL: <https://www.regiopolregion-rostock.de/ueber-uns/regiopol-konzept/> (дата обращения: 18.10.2020).

¹³ *Unser Plan für Deutschland*. URL: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2019/07/20190710-kom-gleichw-LV-DEU-atlas.html> (дата обращения: 18.10.2020).

¹⁴ Рейн-Рур, Берлин/Бранденбург, Мюнхен, Рейн-Майн, Штуттгарт, Гамбург, Ганновер-Брауншвайг-Гёттинген-Вольфсбург, Нюрнберг, Северо-Запад, Центрально-Германский, Рейн-Некар. Одновременно Дрезден с населением 550 тыс. жителей не относится ни к одной метрополии [12].

¹⁵ Разработка документов пространственного планирования в Германии – прерогатива федеральных земель, федеральное правительство может только предлагать или разрабатывать рамочные условия, реагируя на внешние вызовы.



том развитого федеративного устройства и самосознания отдельных земель, а также того, что некоторые метрополитенские регионы выходят за границы федеральных земель. Практически идеальным вариантом сотрудничества считается принятый в июле 2019 г. План пространственного развития столичного региона Берлин-Бранденбург (Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg – LEP HR), хотя он отчасти и нарушает принятую практику и традицию¹⁶.

Несмотря на то что в Германии нет специально выделенных метрополитенских или агломерационных территорий как административно-территориальных единиц, контроль над подобными образованиями осуществляется благодаря развитому инструментарию и хорошо функционирующей системе планирования, а также постоянной государственной поддержке [13]. Дополнительным фактором понимания проходящих в агломерациях процессов является наличие доступного и реального статистического материала, разработанного и постоянно обновляемого методического аппарата, достаточного количества исследовательских учреждений.

С другой стороны, практика показала, что в полицентричных регионах, таких как Рейн-Рур, заставить города кооперироваться особенно трудно, в то время как в моноцентричных метрополитенских регионах их единственный центр со своим политико-административным ресурсом принимает на себя, как правило, активную роль, что зачастую приводит к его доминированию над прилегающей территорией. Поэтому считается, что доминирующую роль в таких случаях должны играть или надрегиональный государственный орган или, что лучше, коммунально-политическая управленческая группа (например, конференция глав муниципалитетов).

Примечательным примером планирования развития агломераций в Дании является регион Большого Копенгагена. Начиная с первого плана 1947 г.¹⁷, который носил рекомендательный характер и не имел обязательной юридической силы, все последующие планы по развитию инфраструктуры в регионе своей главной задачей ставили сдерживание роста агломерации и сохранение зеленых территорий. Городское развитие столичной области Копенгагена предлагалось направить вдоль пяти пригородных железных дорог, обеспечивающих связь между пригородными жилыми районами и рабочими местами в центре города, в то время как территория между ними оставалась бы незастроенной, образуя так называемые зеленые клинья (*green wedges*)¹⁸.

¹⁶ *Gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg*. URL: <https://gl.berlin-brandenburg.de/landesplanung/landesentwicklungsplan-berlin-brandenburg-398167.php> (дата обращения: 18.10.2020).

¹⁷ *Skitseforslag til Egnspan for Storkøbenhavn*. København, 1947. URL: <https://www.byplanlab.dk/sites/default/files2/FINGERPL.%20Skitseforslag.pdf> (дата обращения: 18.10.2020).

¹⁸ Планировочный рисунок агломерации напоминает ладонь с растопыренными пальцами и поэтому получил название *Fingerplan* (дат. finger «палец»). В 1974 г. Совет предложил создание в регионе третьего зеленого кольца,



Управление и планирование столичного региона за послевоенный период прошло несколько стадий. Последняя реформа национального планирования, проведенная в 2007 г., установила следующую структуру столичной агломерации¹⁹: коммуна Копенгаген, состоящая из 10 районов, три коммуны, объединенные в так называемую столицу (Hovedstaden), и управленческий «столичный регион». Юридически агломерация Большого Копенгагена (Storkøbenhavn) не оформлена. В соответствии с разработанным Министерством окружающей среды руководством (*Fingerplan 2007*)²⁰ сама область агломерации поделена на четыре географических части: основной городской район (*core urban region*), периферийный городской район («пальцы»), (*peripheral urban region*), зеленые клинья²¹ и остальная территория (*other Greater Copenhagen*). Для муниципального планирования во всех четырех частях применяются специальные правила, однако ведущим выступает принцип городского развития и регенерации, локация городских функций в пределах существующей городской зоны с учетом возможностей для укрепления общественного транспорта и зон вокруг транспортных хабов и станций. Зеленые территории вклиниваются между застроенными территориями, имеют жесткое зонирование и зарезервированы для общедоступных рекреационных целей [17]. В то же время при планировании и реализации новых проектов, всегда предусмотрено создание новых зеленых зон [18]. В четвертом зеленом кольце новое строительство вообще не предполагается. Важным для всех частей является планирование развития транспортной инфраструктуры с долгосрочным резервированием транспортных коридоров.

Пример Дании показывает, что рамки планирования агломерации здесь более строгие, с четким распределением компетенций по уровням планирования, с упором на коммуны, которые несут главную ответственность за общее пространственное планирование. Планирование на национальном уровне учитывает государственные интересы и может наложить вето на местные планы. В региональных планах развития (RUP) в качестве основных стратегических тем рассматриваются инфраструктура столичного региона, образование, природа и окружающая среда.

состоящего из существующих озер, двух речных долин (Mølleådalен и Vejleådalен) и ландшафтов вокруг Копенгагена, в качестве дополнения к внутреннему городскому кольцу с внутренними озерами (søerne) и второму кольцу, включающему Вестволден [14].

¹⁹ Несмотря на то что в 1970-х гг. в Дании было создано технически сложное интеграционное региональное планирование, оно было заменено в ходе территориальной реформы 2007 г. преимущественно стратегически ориентированными планами регионального развития. С этого момента пространственный контроль в основном осуществляется муниципалитетами [15].

²⁰ *The Finger Plan. A Strategy for the Development of the Greater Copenhagen Area.* Ministry of the Environment Denmark. Copenhagen, 2015. URL: https://danish-businessauthority.dk/sites/default/files/fp-eng_31_13052015.pdf (дата обращения: 18.10.2020).

²¹ Подробнее об этой модели зеленых насаждений см.: [16].



Система пространственного планирования **Швеции** имеет два уровня управления: провинции и коммуны. Последним предоставлен значительный контроль над планированием землепользования. Закон о планировании и строительстве гласит: «Планирование земле- и водопользования является муниципальным делом»²². Как и во многих других случаях, Стокгольмская агломерация (*urban area, Stockholms tätort*) не выделена в отдельную управленческую единицу и административно включает в себя две коммуны полностью и части девяти коммун в лене Стокгольм. С 2005 г. Статистическое управление Швеции (SCB) выделяет метрополитенский ареал «Большой Стокгольм» (*Storstockholm*), который включает лен Стокгольм полностью в его административных границах и имеет особый статус в системе пространственного планирования [19].

Первый региональный план для Стокгольмского региона был принят в 1958 г. Действующий План регионального развития Стокгольмского региона 2010 г. (*Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen – RUFSS 2010*) рассчитан на период до 2030 г.²³ Структура расселения агломерации в форме звезды имеет сильное региональное ядро и исходящие от него связующие оси. Для решения проблемы моноцентричности предполагается структурное развитие за пределами регионального ядра в семи региональных основных областях, в том числе в областях вдоль осей. Руководящим принципом здесь является высокая транспортная и энергоэффективность, подчеркивающая классические ценности европейского города (плотность и разнообразие застройки, общественные пространства и зеленые зоны в городе) [20]. Кроме этого, планируется создание модели полицентрического пространственного развития с определением региональных центров роста различного уровня и значения (*regional core, outer core*). RUFSS 2010 понимается как самим регионом, так и муниципалитетами и другими заинтересованными сторонами как план контроля за развитием и стратегический инструмент развития региона.

Как мы видим из рассмотренных примеров, агломерация, как правило, понимается как отдельная планировочная единица с закрепленными на государственном уровне правилами межмуниципального сотрудничества и совместного планирования. Выделять агломерацию в отдельное территориальное образование с четкими границами нет необходимости. Напротив, важно иметь в первую очередь четкое понимание объективного существования и постоянного развития агломерационных процессов.

²² *Plan- och Bygglagen* (Swedish Planning and Building Act) : SFS 2010:900 / Swedish Government. Stockholm, 2010. URL: <http://www.notisum.se/rnp/document/?id=20100900> (дата обращения: 18.10.2020).

²³ *Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen – RUFSS 2010* / Regionplane och trafikkontoret. Stockholm, 2010. URL: <http://www.rufs.se/publikationer/20102/hela-rufs-2010/> (дата обращения: 18.10.2020).



Выводы и рекомендации

Задачи и проблемы планирования растущих агломераций за рубежом и в России в целом схожи. Приведенный в статье опыт может быть применим в условиях поиска институциональных инструментов для российских агломераций. Это реформирование системы и принципов планирования, поиск оптимальных вариантов исходя из общей ситуации, четкое зонирование, ясные цели с упором на транспортную сеть, управление развитием через муниципальное сотрудничество под надзором государства, совместная разработка документов планирования. Необходимо решить, какой уровень и какие органы ответственны за планирование [21], имеют ли они для этого возможности и средства.

Можно предположить, что предпочтительным путем развития администрирования агломераций в российских условиях является пример выделения агломераций как отдельных управленческих территорий с отдельными же органами управления. Данный пример, однако, хорошо работает при уже сложившемся институциональном каркасе распределения полномочий и, что самое главное, финансовых потоков. Такие условия позволяют решать вопросы развития агломерации на межмуниципальном уровне, где участники (чаще всего, но не всегда) выступают партнерами.

В Германии, Швеции и Дании агломерации не выделяются как отдельные управленческие единицы, но как планировочные они существуют очень давно, что позволяет соблюдать преемственность принимаемых планировочных решений, сочетая ее с обязательностью их выполнения, обеспечиваемой законодательно. Исходя из этого можно предположить, что до принятия в России закона об агломерациях, который определит нормативно их статус, необходимо усиливать именно взаимодействие муниципалитетов в межкоммунальной работе, практике создания так называемого «сельско-городского партнерства» как наиболее подходящего инструмента. Возможности корректировки нормативных актов в отношении местного самоуправления существуют, и последние законодательные инициативы в данном направлении подтверждают это (например, ФЗ-136 от 27 мая 2014 г.). На нынешнем этапе крайне полезно на уровне субъектов РФ рассмотреть уже имеющиеся за рубежом практики управления агломерационным развитием, так же как и на федеральном уровне учесть опыт ведущих европейских стран в вопросах корректировки законодательства, в частности для возможностей внедрения второй модели управления, так как действующие нормы не содержат в явном виде аналога «второго этажа» управления агломерациями.

При грамотном всестороннем внимании к развитию агломераций и управлению ими могут быть достигнуты существенные результаты пространственного развития территорий, включая следующие важные составные его части:

1. Формирование в рамках агломераций полюсов и точек роста, в том числе инновационного характера, которые должны быть достаточно автономными от агломерационного ядра, предоставляя жителям полный набор услуг для комфортного проживания, досуга и работы.



2. Планирование развития социальной инфраструктуры (дошкольного, школьного, среднего профессионального образования, здравоохранения, торговли, объектов культуры, спорта и др.).

3. Развитие транспортной инфраструктуры агломерации не по принципу «ядро – периферия», а между муниципалитетами для решения многих социальных задач.

4. Совместное управление другими видами инфраструктуры, например инженерно-коммунальной (очистные сооружения, коммунальная инфраструктура – отопление, водоснабжение и водоотведение, рекультивация полигонов ТБО и т. п.).

5. Совместное планирование строительства жилья путем разработки единых для агломерации правил землепользования и застройки.

6. Существенное увеличение финансовой состоятельности муниципалитетов. Использование потенциала агломерации для привлечения средств из внебюджетных источников, взаимодействия с бизнесом, участия в федеральных и региональных программах, международных проектах.

7. Брендирование территорий с целью привлечения инвестиций, туристов, инвесторов. Связанные с этим вопросы гораздо легче решаются на межмуниципальном уровне.

Список литературы

1. Попов Р. А., Пузанов А. С. Управление городскими агломерациями как ресурс экономического развития // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2016. №3. С. 3–6.

2. Волčkova И. В. Теоретические и практические подходы к исследованию процессов формирования городских агломераций // Региональная экономика: теория и практика. 2013. Т. 11, вып. 29. С. 42–48.

3. Пузанов А. С., Попов Р. А. Отражение вопросов развития городских агломераций в документах стратегического планирования и программных документах регионального и межмуниципального уровня. Ч. 1 // Муниципальное имущество: экономика, право, управление : федеральный научно-практический журнал. 2019. №1. С. 21–26.

4. *Spatial Planning Systems and Practices in Europe* / ed. by M. Reimer, P. Getimis, H. Blotevogel. N. Y., 2014. doi: <https://doi.org/10.4324/9781315852577>.

5. *Matthiessen C. W. Examples of plans and planning systems changes* // Danish Journal of Geography. 2009. Spec. iss. 1. P. 125–132.

6. Девятков А. Н. Модели и особенности управления городской агломерацией // Пространственная организация общества: теория, методология, практика : сб. матер. междунар. науч.-практ. конф. (7–11 нояб. 2018 г.) Пермь, 2018. С. 321–329. URL: www.psu.ru/files/docs/science/books/sborniki/prostranstvennaya-organizatsiya-obshchestva.pdf (дата обращения: 18.10.2020).

7. Иванова Д. Г. Ростовская городская агломерация: модели управления и направления развития // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2017. №12 (91). С. 20–24.

8. Волčkova И. Н., Минаев Н. Н. Модели управления агломерациями: международный опыт и российская практика // Экономика и управление. 2013. № 11 (108). С. 53–57.



9. Holzki T. Die Europäisierung des Verwaltungsorganisationsrechts: Eine rechtsvergleichende Untersuchung nationaler Regelungen in Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Bd. 22. Berlin, 2019.

10. Ward M. City Deals. (Briefing Paper, № 7158, 27 July 2020). URL: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN07158/SN07158.pdf> (дата обращения: 18.10.2020).

11. Кузьмин А.В., Ткаченко Л.Я. Стратегии пространственного развития Большого Лондона и региона Иль-де-Франс // Academia. Архитектура и строительство. 2010. №2. С. 86–93.

12. Blotevogel H.H. Die Metropolregionen in der Raumordnungspolitik Deutschlands – ein neues strategisches Raumbild? // Geographica Helvetica. 2001. Vol. 56, iss. 3. S. 157–168.

13. Hennig B. The growth and decline of urban agglomerations in Germany // EPA: Economy and Space. 2018. Vol. 51 (6). P. 1209–1212.

14. Caspersen H.O., Konijnendijk C.C., Olafsson S.A. Green space planning and land use: An assessment of urban regional and green structure planning in Greater Copenhagen // Geografisk Tidsskrift – Danish Journal of Geography. 2006. Vol. 106, iss. 2. P. 7–20.

15. Strategische Regionalplanung / Hrsg. D. Vallée. Hannover, 2012. (Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL ; Bd. 237).

16. Oliveira F.L. de. Green Wedge Urbanism. History, Theory and Contemporary Practice. Bloomsbury Academic, 2017.

17. Ferter Ch. Urbanisation, urban growth and planning in the Copenhagen Metropolitan Region with reference studies from Europe and the USA // Forest and Landscape Research. 2012. № 54.

18. Matthiessen C.W. Examples of plans and planning systems changes // Geografisk Tidsskrift – Danish Journal of Geography. 2009. Vol. 109, spec. iss. 1. P. 125–132.

19. Metropolitan Regions: Knowledge Infrastructures of the Global Economy / ed. by J. Klaesson, B. Johansson, Ch. Karlsson. Springer, 2013.

20. Hirshl R. City, State: Comparative Constitutionalism and the Megacity. Oxford University Press, 2020.

Об авторе

Андрей Викторович Левченков – канд. геогр. наук, доц., Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Россия.

E-mail: levchenkov5@gmail.com

The author

Dr Andrey V. Levchenkov, Associate Professor, Immanuel Kant Baltic Federal University, Russia.

E-mail: levchenkov5@gmail.com