

7. Дружинин А. Г. Пространственные возможности и барьеры постиндустриального развития региональной метрополии (на примере Ростова-на-Дону) // Региональные исследования. 2013. № 2. С. 25–33.
8. Деловой квартал. Рейтинг торговых центров Ростова-на-Дону. 2014г. / Адрес электронного ресурса: <http://rostov.dk.ru/wiki/rejting-torgovykh-centrov>.
9. Кастельс М. Информационная эпоха: Экономика, общество, культура / пер. с англ. М.: ГУ–ВШЭ, 2000.

В. В. Гришикян¹

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКОЙ АГЛОМЕРАЦИЕЙ: ПРИОРИТЕТЫ И ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ

Преобладание «вертикальных» управленческих связей и отношений над «горизонтальными» (включая и взаимодействие между отдельными муниципальными образованиями) – традиционно для России; особую рельефность данное свойство национальной системы управления обрело с начала 2000-х гг. в контексте повсеместного укрепления так называемой «вертикали власти» и выстраивания жёсткой политической и экономической (в первую очередь – бюджетно-финансовой) зависимости нижестоящих уровней территориального управления от вышестоящих [1]. Данная ситуация неизбежно проецируется на такую сложную и достаточно проблемную сферу, как управление развитием городской агломерации. Следует, при этом, учитывать, что в качестве особого объекта территориального управления городская агломерация специфична, выступает в двуединстве своих свойств.

С одной стороны, городская агломерация являет совокупность расположенных на достаточно компактной территории, соседствующих друг с другом муниципальных образований (причём, не только городских, но и сельских), интегрируемых хозяйственными, селитебными и иными связями, а также (в целом ряде ситуаций) – общей инфраструктурой. Всё это предполагает приоритет взаимной координации по «горизонтали», партнёрских и равноправных (хотя бы формально, поскольку метрополизация неразрывно связана с территориальным социально-экономическим неравенством [2]) связей. Отметим также, что последние в условиях городской агломерации в существенной мере носят «естественный» (по многим аспектам не зависящий от активности субъектов территориального управления) характер, «сгущены» (в сопоставлении со средней по региону ситуацией) и сфокусированы на общей инфраструктуре, инвестициях и вопросах землепользования (наиболее важных аспектах

¹ **Гришикян Виталий Витальевич**, аспирант Северо-Кавказского НИИ экономических и социальных проблем Южного федерального университета.

развития городских агломераций). С другой – любая агломерация «метроцентрична»; она организуется «главным» городом - метрополией, представляет собой ареал метрополитанизации, т.е. выступает как территориально-хозяйственное явление с выраженным доминированием «вертикальных» взаимодействий и отношений субординации [3]. В этой связи, любого рода формирующаяся в пространстве агломерации система межмуниципального сотрудничества не может быть иной – кроме как «неравновесной», асимметричной, «центрированной» в пользу главного, столичного, обладающего наиболее мощным финансово-экономическим, инновационно-технологическим и социокультурным потенциалом города (в ситуации Ростовской области – Ростова-на-Дону). Кроме того, социально-экономический «организм» каждой конкретной городской агломерации сам по себе встроен в иерархию территориально-хозяйственных таксонов, занимая промежуточное положение между отдельным городом, муниципальным образованием (частью агломерации), и социально-экономической системой региона в целом (в свою очередь входящей в качестве подсистемы в общенациональное политико-территориальное и экономическое пространство).

Вышеуказанные свойства городской агломерации (представляющей собой симбиоз «горизонтальных» и «вертикальных» экономико-управленческих связей) изначально задают особые параметры для любой теоретически возможной (и нормативно, ситуационно приемлемой) системы территориального управления, порождают «спектр» её вероятностных (и практически реализуемых) моделей институционализации агломерационных процессов, получивших в последние годы широкую презентацию в научной литературе по экономике города, территориальному менеджменту и междисциплинарным вопросам межмуниципального сотрудничества.

Проводя инвентаризацию возможных моделей институционализации городских агломераций в матрице государственного и муниципального управления, важно учитывать уже имеющийся в современной России реальный опыт выстраивания соответствующих масштабу агломерации систем территориального менеджмента. Речь, к примеру, может идти о деятельности администрации «Особо охраняемого эколого-курортного региона Российской Федерации Кавказских Минеральных Вод» (объединявшего гг. Пятигорск, Кисловодск, Минеральные Воды, Ессентуки, Железноводск, Георгиевск, а также Минераловодский, Предгорный и Георгиевский районы); данная управленческая структура действовала в течение десятилетнего периода (с 2002 по 2012 гг.). Первоначально на неё возлагались серьёзные координирующие функции (с акцентом на охрану и воспроизводство природно-рекреационного потенциала селитебно- и экологически единой территории), однако в систему государственного и муниципального управления она по ряду причин «не вписалась» (в том числе и в силу отсутствия собственной устойчивой бюджетно-финансовой базы), выполняя, в основном, представительскую миссию, создавая (в конечном итоге)

«лишнее звено» в «вертикали власти», усложняя столь необходимое для нормального повседневного функционирования муниципалитетов взаимодействие с органами государственного управления регионального уровня.

Несмотря на отсутствие позитивного российского опыта, реальное продвижение в решении всё более актуализирующихся вопросов комплексного управления развитием городских агломераций мезоуровня (включая и Ростовскую) в любом случае – необходимо. Оно корреспондирует с поиском оптимальной модели менеджмента в диапазоне от достаточно жёсткой (с учётом выраженной разнородности социально-экономического пространства агломерации – сложно реализуемой практически) системы «агломерация – единое муниципальное образование» до более гибкой и инвариантной «договорной модели». Последняя, при этом, может не только обрести межмуниципальные органы управления, но и (со временем, при благоприятных обстоятельствах) быть трансформирована в особого рода «супермуниципалитет».

Отметим, что соответствующий параметрам городской агломерации «супермуниципалитет» может формироваться постепенно, эволюционно (в формате «договорной модели», выстраивания и развития межмуниципальных структур управления), равно как и в «ускоренном порядке» путем объединения муниципальных образований. Заметим, также, что действующая нормативно-правовая база (в частности, Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») создаёт возможные предпосылки для расширения границ муниципального образования до фактических размеров городской агломерации. Подобный подход уже начал реализовываться в Приморском крае применительно к «Владивостокской агломерации», объединившей в единой управленческой структуре Владивостокский и Артёмовский городские округа, а также Надеждинский и Шкотовский муниципальные районы. При этом речь (по крайней мере, пока) не идёт ни о ликвидации существующих муниципальных образований, ни о каком-либо изменении их границ. Заключив соглашение (от 18.06.2014) о создании агломерации, муниципалитеты приступили к выработке форм и механизмов межтерриториальной координации; важной составляющей данного процесса стало создание межмуниципального совета (состоящего из представителей исполнительной власти входящих в агломерацию муниципалитетов). В рамках новой организационно-территориальной структуры предусматривается, также, последующее перераспределение полномочий руководящих органов местного самоуправления [4].

Фиксируя внимание на приемлемых (и реальных в ситуации Ростовской области) моделях управления крупной городской агломерацией, необходимо обратить внимание на два значимых момента.

Прежде всего, это имеющиеся нормативно-правовые барьеры выстраивания «жёсткой» системы управления агломерацией. Российское законодательство (Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ) до сих пор не адаптирова-

но к ситуациям фактического межмуниципального взаимодействия в пределах городских агломераций; модель «двухуровневого» управления Ростовской агломерацией может иметь место лишь в случае существенной коррекции федерального законодательства, включая введение в него городских агломерированных округов (в качестве отдельного вида муниципальных образований). Пока же, с нормативно-правовой точки зрения, возможна лишь передача администрации городского округа Ростов-на-Дону функций исполнительно-распорядительного органа всей агломерации; это по многим причинам в настоящее время нереально и, вероятно, нецелесообразно практически в силу чрезвычайной сложности потенциального объекта управления.

Кроме того, сам процесс институционализации городской агломерации в идеале должен следовать за реальными интеграционными процессами в экономическом и селитебном пространстве, поскольку городскую агломерацию нельзя «учредить» либо «организовать» решением директивных органов, а можно лишь идентифицировать (с той или иной степенью корректности), а также поддерживать и развивать, в том числе и на основе выстраивания всё более тесных и действенных (учитывающих интересы не только «главного города», но и периферийных территорий) межмуниципальных взаимодействий.

В свете вышесказанного, межмуниципальные взаимодействия в Ростовской агломерации закономерным образом «тяготеют» к «договорной модели», предполагающей последовательную эволюцию институциональных условий соразвития муниципальных образований. Фактическое продвижение в конструировании соответствующей системы управления наблюдается, при этом, по ряду сопряжённых направлений:

- разработка и обоснование (в первую очередь, архитектурно-градостроительное) идеи «Большого Ростова» (получившая отражение в «Генеральном плане развития г. Ростова-на-Дону на период до 2025 года», «Стратегическом плане социально-экономического развития города Ростова-на-Дону на период до 2025»), включающей в себя ряд подходов в области межмуниципального менеджмента;

- создание и деятельность (под эгидой и по инициативе Министерства строительства, архитектуры и территориального развития) совета главных архитекторов Ростовской агломерации, проводившего ряд предшествующих лет регулярные заседания с обсуждением градостроительных вопросов межмуниципального масштаба;

- введение (в 2014 г.) соответствующего функционала в перечень обязанностей Заместителей Губернатора Ростовской области; первоначально координация развития Ростовской агломерации была возложена на М. А. Чернышёва (до этого более двух десятилетий являвшегося Мэром Ростова); в настоящее время в перечнях обязанностей Заместителей Губернатора подобная задача напрямую не сформулирована, а спектр связанных с развитием агломерации и выстраиванием системы межмуниципального управления задач

распределён между четырьмя Заместителями, что, как видится, заведомо снижает эффективность их постановки и решения на региональном уровне.

Все осуществляемые ранее шаги, тем не менее, не имели системной управленческой основы, не опирались на строгие экономические обоснования (необходимый объём инвестиций, ожидаемые эффекты, эффективность, включая бюджетную), не сопровождались должного масштаба содержательной дискуссией, равно как и усилиями по формированию общественного мнения в поддержку более тесных и институционально оформленных межмуниципальных взаимодействий в пределах Ростовской агломерации. В этой связи представляется необходимым целенаправленное и «пошаговое» выстраивание системы управления городской агломерацией, включающей:

1. В рамках *подготовительного этапа*: концептуализацию идеи, потенциала и перспектив развития городской агломерации, обоснование перечня муниципалитетов – участников интеграционного процесса, инвентаризацию российского и зарубежного опыта межмуниципального взаимодействия в условиях городской агломерации, а также имеющихся нормативно-правовых оснований (в рамках «Концепции социально-экономического и территориального развития Ростовской агломерации»; данный документ может опираться на уже ранее наработанный в России опыт, в частности – на «Концепцию развития Московской агломерации»); обсуждение тематики развития агломерации в СМИ и т.п.

2. В рамках *стартового этапа*: организация взаимодействия между муниципалитетами, а также в системе «муниципальные образования – региональные органы государственной власти» по выстраиванию модели управления городской агломерацией, разработке и согласованию нормативных документов, определяющих порядок формирования, структуру и полномочия органов межмуниципального управления, механизмы и инструменты их деятельности. Проведение серии обсуждений (общественных слушаний) приоритетов, принципов, схем и механизмов интеграции муниципальных образований на уровне конкретных территориальных общностей и, на этой основе, согласование (при необходимости – коррекция) намеченной к реализации интеграционной модели.

3. В рамках *организационного этапа*: выстраивание общей структуры и формирование всех основных органов управления агломерацией; одновременно должны быть созданы и подготовлены к последующему «запуску» все необходимые механизмы межмуниципальной интеграции, включая нормативно-правовые (внесены необходимые изменения в областное законодательство и, при необходимости, принят специальный областной закон «О порядке взаимодействия муниципальных образований Ростовской агломерации»), бюджетно-финансовые (определены институциональная структура, источники и порядок формирования и использования направляемых на общемуниципальные цели

финансовых ресурсов муниципальных образований агломерации, а также привлекаемых средств областного и федерального бюджета) и др.

4. В рамках завершающего *интеграционного* этапа: «запуск» системы межмуниципального управления, перенос «центра тяжести» решения общих вопросов развития агломерации на межмуниципальный уровень, оценка сопутствующих активизации межмуниципального взаимодействия реальных социально-экономических, финансовых, политических и иных эффектов, «донастройка» механизмов интеграции с учётом выявленных проблемных ситуаций и возможностей дальнейшего развития агломерации.

Ключевую роль в представленном выше алгоритме формирования системы управления городской агломерацией, как представляется, играют следующие его составляющие. Во-первых, в его рамках должно быть достигнуто и прописано чёткое видение круга вопросов, которые (исходя из специфики городской агломерации) необходимо ставить и решать именно на межмуниципальном уровне, опираясь на создаваемые органы управления. В специальной научной литературе в подобной ситуации, как правило, приводится обширный перечень вопросов, находящихся в ведении муниципальных образований [5]. Как думается, предельно расширительное видение межмуниципальной повестки (попытка перенести решение всего спектра повседневных задач управления муниципалитетом на выстраиваемый вышестоящий уровень) – изначально не является эффективным; работа органов межмуниципального управления должна концентрироваться именно на общих (касающихся двух и более муниципалитетов агломерации) вопросах, на сферах, вызывающих взаимный интерес агломерируемых территорий (таких, к примеру, как рост общей инвестиционной привлекательности агломерации, экология, рекреация, утилизация отходов, дорожная деятельность, использование общего бюджета и т.п.).

Не менее важный аспект алгоритма формирования системы менеджмента городской агломерацией – собственно структуры управления, их взаимодействие, сопряжённость с действующей системой государственного и муниципального управления.

Соответствующий институциональный механизм (рис.) может быть представлен:

1. На уровне конкретных муниципальных образований, интегрируемых агломерацией: *рабочими группами (межведомственными комиссиями) по развитию агломерации и межмуниципальной интеграции* (функции – выработка рекомендаций по стратегии и практическим шагам в области эффективного включения муниципального образования в агломерационные структуры и процессы). Функционал руководства рабочей группой может быть возложен на одного из заместителей Главы администрации.

2. На региональном уровне:

- высшим органом государственной власти региона (в лице Губернатора), наделённым правом подписания соглашения о делегировании части полномочий формируемым межмуниципальным органам, а также заключения Генерального соглашения о развитии агломерации;

- созданным по поручению (и под эгидой) Губернатора Советом (рабочей группой) по развитию агломерации при Правительстве области с функционалом: мониторинг и стратегирование процессов развития агломерации в хозяйственной и селитебной системах региона; выработка рекомендаций по участию региона в развитии агломерации; представление интересов агломерации в высших органах государственной власти Российской Федерации; руководство Советом целесообразно возложить на одного из заместителей Губернатора.



Рисунок. Организационный механизм развития Ростовской агломерации (общая схема)

3. На межмуниципальном уровне:

- высшим (координирующим) органом (советом) управления агломерацией, формируемом на паритетной основе из представителей муниципальных образований с инкорпорированием в него, также, представителей высших органов региональной власти и, кроме того, исполнительного органа (дирекции) управления агломерацией; основными его задачами являются:

- формирование общего стратегического видения развития агломерации;

- выработка и утверждение приоритетов направлений межмуниципального и муниципально-регионального сотрудничества в пределах агломерации;
- согласование и утверждение совместных межмуниципальных и муниципально-региональных проектов, а также отдельных крупных межмуниципально-частных (корпоративных) проектов; контроль за их реализацией;
- выработка, согласование и утверждение региональной целевой программы поддержки агломерации;
- выработка предложений по распределению целевых средств (региональных, межмуниципальных, федеральных) поддержки агломерации;
- принятие решений о создании, реорганизации и ликвидации межмуниципальных организаций.

Международный опыт показывает [6], что реализация крупномасштабных проектов развития городских агломераций обычно обеспечивается специально уполномоченной корпорацией (юридическим лицом). Организационно-правовая форма такой организации может быть разной – государственное предприятие, акционерное общество, общество с ограниченной ответственностью, некоммерческая организация. Круг учредителей также различается: это могут быть муниципальные образования, частные компании и физические лица, субъект федерации, государство в целом (национальное правительство).

Функциями подобных организаций (операторов реализации стратегических планов) обычно являются:

- разработка (заказ и контроль разработки) самого стратегического плана;
- проведение работы по обеспечению общественной поддержки данного плана, выработка и реализация PR-стратегии, формирование позитивного имиджа городской агломерации;
- организация научных и иных исследований, а также образовательных мероприятий, связанных с реализацией стратегического плана;
- сопровождение мероприятий по продвижению продукции, организаций и имиджа городской агломерации на межрегиональных и международных рынках [7].

Ростовская агломерация также нуждается в подобной (по профилю и функциям) организации, которая (в отличие от Дирекции управления агломерацией, призванной, как представляется, решать преимущественно повседневные вопросы межмуниципального взаимодействия) должна сконцентрироваться на именно разработке и организационном сопровождении Стратегии развития, т.е. изменения качественных параметров функционирования агломерации, вывода взаимодействия объединяемых ею муниципалитетов на новый, более продуктивный уровень.

Литература

1. Овчинников В. Н., Колесников Ю. С. Силуэты региональной экономической политики на Юге России. Ростов-на-Дону: ЮФУ, 2008.
2. Дружинин А. Г. Метрополии и метрополитизация в современной России: концептуальные подходы в политико-географическом контексте // Известия РАН. Серия Географическая. 2014. № 1. С. 19–27.
3. Дружинин А. Г. Метрополии и метрополитизация как mainstream территориализации политико-экономической власти: некоторые теоретико-методологические аспекты общественно-географического анализа // Южно-российский форум: экономика, социология, политология, социально-экономическая география. 2010. № 1. С. 102–114.
4. В Приморье создана Владивостокская агломерация [Электронный ресурс] <http://www.vostokmedia.com/n212138.html> (Дата доступа 20.05.2015).
5. Вопросы межмуниципального хозяйственного сотрудничества. М: Издание Государственной Думы Российской Федерации, 2010. 157 с.
6. Зарубежный опыт организации межмуниципального взаимодействия [Текст] // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2012. № 3.
7. Падилья-Сороса Л. Ю. Межмуниципальное сотрудничество – перспективы развития [Текст] / Фонд «Институт экономики города», 2008. С. 125–131.