

## Литература

Конституция Российской Федерации (в ред. от 30.12.2008г). М. Проспект, 2009. С.32.

Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ.- М. Проспект, 2009.

Маркварт Э. Межмуниципальное сотрудничество в хозяйственной сфере// Настольная книга для муниципальных политиков/Под ред. Е.С. Шургиной, В.А.Савицкого. М., 2009. С.266

Межмуниципальное движение в России: аналитический отчет Фонда «Институт экономики города». М. ОЛМА Пресс, 2009. С.67

Межмуниципальная кооперация. Сборник материалов. Институт муниципального управления / Под. ред. Кириллова Ю.В. Обнинск: Институт муниципального управления, 2008. С 97.

*Бабичев Константин Николаевич*

### **ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКИМИ АГЛОМЕРАЦИЯМИ**

Если крупные города были названы чудовищами, приговорёнными к непрерывному росту (по выражению французских географов Ж. Боже-Гортье и Ж. Шабо), то агломерации – близкие скопления городов – являются настоящими титанами. Многих такой рост пугает, результатом чего служит яростная критика таких образований. Агломерации считают результатом несистематичного роста городов, растекающемуся как маслянистое пятно. Разбухающий мегаполис, поглощающий скопление окружающих его поселений-спутников уподобляют губительным болезням или стихийным силам природы. Это как сошедшая лавина или неудержимое наводнение, сметающее все, что станет на пути. Французский географ – исследователь агломераций Мишель Руже назвал агломерации «раковой формой градостроительных образований».

Известны и обратные точки зрения. Агломерации описываются как оптимальные формы современного расселения, с глубоким будущим, полагая, что они решат проблему несистемных расселений и улучшат жизненные условия.

Слово «агломерация» происходит от латинского *agglomerare* и означает, *присоединяю*. Агломерация представляет собой компактное скопление населённых пунктов, как правило, городских, местами срастающихся, соединённых в сложную многокомпонентную динамическую систему с интенсивными производственными, транспортными и культурными и иными связями.

Начало формирования агломераций связано с массовым исходом в города сельского населения, т.е. агломерация это продукт XIX столетия: именно в это время начала усиленно расти крупная промышленность, вызывая, в свою очередь, прогресс техники и технологии производства. Осложнение производственного процесса уничтожило прежний переход рабочего на высшую хозяйственную ступень, потребовало увеличения рабочих рук и вызвало прилив пришлого населения в города.

Так по данным А. Вебера к началу XX в. около  $\frac{1}{20}$  части всего человечества скопилось в больших городах, число жителей которых постоянно увеличивалось за счёт населения деревень и малых городов. Стремительный рост больших городов наглядно иллюстрируют следующие примеры: в течение одного XIX в. население Берлина увеличилось почти в 6,5 раз; Брюсселя в 5 раз; Лондона в 4; Парижа и Вены в 3,5; Москвы в 4; Нью-Йорка в 30; а Бостона в 20 раз. Рост населения в городах с населением более 100 тыс. жителей в Западной Европе и его отношение к росту всего населения, видно из таблицы 1.

Таблица 1

**Рост городского населения в Западной Европе XVIII–XX вв.<sup>1</sup>**

Годы	Все население	Население городов с населением 100.000 жителей и более, чел.	Отношение населения больших городов ко всему населению, %
1700	80000000	2600000	3,2
1800	120000000	3600000	3,0
1900	280000000	36000000	13,0

В России интенсивный рост городского населения возник после отмены крепостного права в 1861 г., в результате которой состав

<sup>1</sup> Диканский М.Г. Постройка городов (их план и красота). – СПб.: Изд-во Н.П. Карбасникова, 1915, с. 13.

горожан существенно трансформировался за счет притока крестьянства в города. В конце XIX в. крестьянство стало главной составляющей частью городского населения.

Совершенно естественно, что в России конца XVIII начала XX вв. с ее слабо развитой промышленностью процесс сосредоточения в городах еще не достиг таких размеров, как в Западной Европе, однако и у нас доля городского населения возрастала (Таблица 2).

*Таблица 2*

**Рост населения в городах России (XVIII – XX вв.)<sup>1</sup>.**

Годы	Городское население	% ко всему населению
1724	328000	3,0
1782	802000	3,1
1796	1301000	4,1
1812	1653000	4,4
1835	3025000	5,8
1851	3482000	7,8
1867	8157000	10,6
1897	16785000	13,0
1911	22719000	13,7

Таким образом, городское население еще в 1851 г. составляло только 7,8% всего населения, в 1911 г. уже 13,7%, т.е. почти вдвое больше; в 1851 г. в городах жило около 3,5 млн. чел., а в 1911 г. более 22,5 млн. чел., следовательно, за пол с небольшим столетия число городских жителей увеличилось почти в 7 раз. И этот процесс не остановился и в будущем – тому залогом служили, с одной стороны, развивающаяся промышленность и с другой – отток деревенского населения в крупные города.

Переход от НЭПа к политике индустриализации и коллективизации еще более ускорил приток населения в города, который принял лавинообразный характер. В итоге страна получила не новых горожан, а переехавших сельских жителей, что затрудняло формирование городского климата и делала наши города похожими на большие деревни.

<sup>1</sup> Там же, с.13.

Для контроля над стремительным ростом городского населения государство шло двумя путями.

1) стимулирование оттока жителей из мест приложения труда, из агломераций. Поощрялся переезд населения в новые и расширяющиеся города. Население привлекало в них более дешёвое и качественное жильё, хорошее состояние окружающей среды, наличие относительно разнообразных рабочих мест, безопасность проживания. Для привлечения работодателей и создания хозяйственных мощностей государство предоставляло бизнесу помощь в перевозке «основных кадров» и инфраструктурном обустройстве промышленных ареалов.

2) ограничительные меры, представляющие собой систему контроля за размещением селитебных, хозяйственных и инфраструктурных объектов. Для получения разрешения на строительство потенциальный инвестор должен был получить официальное разрешение муниципальных органов власти. Это разрешение даётся только в том случае, если планируемая «новостройка» не создаст угрозы для среды, сложности с транспортом, не ухудшит качество жизни соседей и т.д. Понятно, что в относительно благополучных субурбанизированных ареалах, власти которых не были особо заинтересованы в новых рабочих местах, в росте доходов населения и т.п., этот контроль осуществлялся особенно тщательно.

С начала 70-х годов XX в. развитие внутренних ареалов крупнейших агломераций становилось одним из важней направлений региональной политики большей части развитых европейских стран. Многие удалось сделать в области развития (реновации) территорий. Классический пример – район лондонских доков (со своим аэродромом, концертным центром, дорогим жильем и обилием офисных площадей). Но местные жители мало что получили от этого архитектурно-экономического чуда. Новые рабочие места требовали более высокой квалификации, новое жильё слишком дорого. Развитию внутренних ареалов агломераций способствовала и джентрификация.

Более поздние браки и рождение детей были характерны для общества в целом, но особенно для молодых и хорошо зарабатывающих специалистов, получивших название «яппи» (young professionals). Их жизненные интересы были связаны с централь-

ными частями городов, они предпочитали жить неподалёку от места работы. Именно для них создавались новые рабочие места, дорогое жильё в многоэтажных домах (повышенной комфортности). Таким образом, деятельность государства и изменение во вкусах части населения (естественные процессы) совпали, что повысило эффективность деятельности государства.

Таким образом, в странах Западной Европы в развитии агломераций можно выделить 3 этапа:

Первый этап до 1940 г.: поощрение роста крупных городов – формирование агломераций.

Второй – 1945–1970 гг. – субурбанизация – поощрение оттока жителей крупных городов в пригороды и небольшие города.

Третий 1970-по настоящее время – поощрение роста внутренних ареалов, джентрификация. Современное положение характеризуется переходом к политике скрытой поддержки агломераций, усилением их глобальной роли для повышения конкурентоспособности страны.

Выделяют моноцентрические агломерации, то есть сформировавшиеся вокруг одного крупного города-ядра, например, Московская агломерация и полицентрические агломерации, имеющие несколько городов-ядер, например, скопления городов в Рурском бассейне Германии, Самарско-Тольяттинская агломерация в России и т.д.

Агломерации возникают не случайно. Прогресс транспорта сделал возможной концентрацию производства и населения в отдельных «точках», тем самым породив крупные города. Со временем расположенные в нём предприятия, институты, учебные заведения всё, что составляет его народнохозяйственную основу, испытывают потребность в развитии. Это вызывает приток нового населения. Число жителей города растёт также и вследствие естественного прироста.

Границы агломерации довольно трудно определить, они формируются самой «жизнью», тем не менее, можно выделить ряд типических признаков агломераций, а именно:

а) Регулярное совершение местным населением поездок из одного города в другой в трудовых, культурных, учебных, досуговых целях.

б) Полуторачасовая транспортная доступность от самого удаленного населенного пункта агломерации к городу-ядру.

в) Наличие у городов совместно используемой развитой транспортной, коммунальной, промышленной инфраструктуры.

г) Наличие аэропорта, крупного железнодорожного узла, морского или речного вокзала, которыми пользуются сразу все города.

Существует два пути формирования агломерации:

Тип первый. Формирование агломерации «от города». Динамично развивающийся крупный город ощущает все большую потребность в новых ресурсах развития – территориях, источниках водоснабжения, инфраструктуре. Однако в пределах городской черты они оказываются исчерпанными или близкими к исчерпанию. Дальнейшее сплошное расширение городской территории сопряжено с негативными последствиями.

Поэтому центр тяжести развития объективно перемещается в окружающий город район. Возникают поселения-спутники различного профиля. С одной стороны, все то, что не помещается в городе, «выплескивается» за его пределы. С другой – многое из того, что стремится к нему извне, оседает на подступах. Таким образом, агломерация формируется двумя встречными потоками.

Тип второй. Развитие агломерации «от района». С течением времени один из районов, расположенный удобнее других по отношению к ареалу расселения и имеющий лучшие условия для развития, притягивает к себе объекты неместного значения. Он становится организационно-хозяйственным и культурным центром, в нем развивается наука и конструкторско-проектное дело, сосредоточиваются предприятия стройиндустрии и транспортной организации. Все это определяет его приоритетный рост и постепенное возвышение в территориальной группе поселений, которые со временем приобретают по отношению к нему роль спутников. Так возникает город, который берет на себя функции центра агломерации.

Во многих странах, в том числе и в России правительство стремится создавать городские агломерации, для разрешения ряда проблем (жилищных, транспортных). При этом российские чиновники, задействованные в этом процессе, ссылаются на опыт развития самой крупной агломерации в мире (34 млн. жителей) – Токийской.

При формировании токийской агломерации были предприняты следующие шаги.

Прежде всего, выносилась промышленность на расстояние 80–100 км от города. При этом не просто осуществлялся вынос, а, по сути, создавалась новая промышленность на более совершенной технологической основе, с новыми условиями труда и управления. Также объектами выноса становились функции образования, логистики и складских операций, международных обменов, административных (новый город Тиба), научных исследований и др. В зависимости от веса, значимости функции расстояние выноса различалось, важным являлась транспортная доступность, механизмы привлечения инвесторов, условия размещения. Для отбора и определения условий выноса систематизировались критерии, формулировались условия и финансовые схемы. В результате была создана многополюсная структура, в которой развивается несколько центров, аккумулирующих разные городские функции. Пришлось создать механизм управления отдельно для решения токийской проблемы. И возглавлял оргкомитет глава государства премьер-министр.

Но управление ни одной городской агломерацией не обходится без определенных проблем таких, как усложнение транспортных систем, загрязнение окружающей среды, отток производительных сил от малых городов и многих других. С рядом таких проблем столкнулась одна из крупнейших европейских агломераций – Парижская (10 млн. жителей).

Чтобы снять демографическую нагрузку с ядра агломерации создавались новые города, промышленные предприятия выводились за пределы агломерации. Предприниматель при этом получал финансовую помощь от государства. В самом Париже было запрещено строительство новых крупных заводов, запретили также расширение более чем на 10% уже существующих промышленных предприятий. Экономические районы становились практически полностью самостоятельными во всех областях экономики и социальной жизни.

Но в последнее время проявились следующие проблемы:

1) Диспропорция между развитием Парижа и другими регионами;

- 2) Усиление социального неравенства;
- 3) Потеря большого количества рабочих мест;
- 4) Устаревание транспортной сети;
- 5) Плохая экология;
- 6) Неразвитая сеть метрополитена;
- 7) Большие пробки.

Особенностью московской агломерации является скопление различных по своим размерам, по срокам включения в процесс агломерации, по специализации городов. Еще одной чертой этой «супер-агломерации» является то, что она более чем в два раза превосходит следующую по размеру в России (Санкт-Петербургскую) агломерацию. Одна из главных тенденций территориального развития Московской агломерации вращение Москвы в Подмосковье.

В настоящее время, Московская агломерация в отличие от остальных регионов РФ вступила в финальную, постиндустриальную стадию своего развития, связанную с преобладанием не промышленного потенциала и созданием промышленных предприятий, а с использованием сервисных видов деятельности и дальнейшим становлением Москвы, которая является так называемым мировым городом второго порядка в качестве центра науки, культуры, образования, финансовой деятельности.

На путь формирования агломерации стал город Красноярск. Предполагается, что благодаря объединению и ускоренному развитию «Большой Красноярск» будет иметь в 2020 году численность населения около 1,5 миллионов человек.

Проект создания агломерации показывает, как должны развиваться территории Красноярска. Основная задача реализации – развитие самих территорий. Предполагается создать некую модель, которая бы позволила привлечь в город жителей и население. А также способствовала бы развитию инновационной экономики, созданию единого рынка труда, развитию дорожной инфраструктуры. На окраинах города должны появиться крупные торговые и развлекательные центры, новые форматы досуга и отдыха, современные жилые массивы.

Проект дает районам возможность осваивать новые пути развития. Создание агломерации – это открытый процесс, с обязатель-



ными публичными слушаниями, дискуссиями, обсуждениями общественного мнения.

Город Краснодар не сегодняшний день имеет большое количество проблем. Создание краснодарской агломерации, как нам представляется, в обозримом будущем помогло бы разрешить некоторые из них.

Сегодня администрация Краснодара разрабатывает проекты по дальнейшему развитию инфраструктуры города и близлежащих районов для создания в недалеком будущем современной городской агломерации с развитой сетью сообщения информации, транспорта и т.д.

По данным на конец 2009 года население Краснодара составило 785 тысяч человек. С учетом близлежащих населенных пунктов – более 850 тысяч. Официально стать «городом – миллионером» Краснодар рассчитывает к 2013 году. И произойти это должно не за счет уплотнения застройки и ускоренного строительства жилья в центре, а за счет освоения новых территорий и присоединения ряда близлежащих населенных пунктов к агломерации.

Благодаря геополитическому положению, благоприятным природным и климатическим условиям, особой инвестиционной привлекательности, положительному балансу миграции населения агломерация имеет реальные перспективы развития. Но что же это принесет городу и его жителям?

Во-первых, создание агломерации способствует регулярному совершению поездок из одного города в другой. Это даст шанс населению близлежащих населенных пунктов найти новые рабочие места, совершать культурные и досуговые поездки в целях самообразования и развлечения.

Во-вторых, будет создана развитая транспортная сеть, и жители даже самых удаленных населенных пунктов будут иметь возможность добираться до города-ядра быстрее, чем при теперешнем транспортном сообщении.

В-третьих, наличие у городов совместной инфраструктуры даст толчок для развития менее благополучных поселений, а также обеспечит жителям удаленных поселений доступ к школам и университетам, музеям и кино, предприятиям общепита и больницам.

В-четвертых, создание краснодарской агломерации создаст необходимость развития железнодорожного узла, аэропорта, морского вокзала для того, чтобы сразу все города могли ими пользоваться.

В-пятых, развитие города способствует различным инновациям в науке и технике, а также в системе управления обществом (законодательстве, правительственных органах и т.д.). Тесное взаимодействие различных культур в городах обеспечивает большую открытость и более быстрое распространение информации.

Главные плюсы агломераций – это взаимовыгодное сотрудничество их субъектов в целях улучшения качества жизни населения, возможность для ее жителей пользоваться услугами, доступными проживающим в крупных городах-центрах, а также более широкий, чем в отдельном поселении, выбор места работы.

Но для успешного функционирования краснодарской агломерации необходимо также провести ряд организационных реформ в самом городе:

1) Ремонт дорог, совершенствование дорожного регулирования, а также расширение дорог и создание новых, более удобных дорожных развязок.

2) Создание городской агломерации повлечет необходимость реконструкции городского центра, что найдет выражение в возведении новых административных, офисных, жилых зданий и приведению всего города в порядок.

3) Практически любая агломерация предполагает вынос промышленного производства за городскую черту.

Но, поскольку столица Кубани только начинает становиться на реконструкцию и только начинается разработка социальных, строительных и кадастровых проектов, власти города также должны учесть и ряд минусов, сопутствующих существованию практически любой городской агломерации:

1) Ухудшение экологической ситуации. Активное строительство и развитие инфраструктуры на территории города приведет к увеличению нагрузки на окружающую среду и, как следствие, ухудшению экологической ситуации. Под угрозой могут оказаться заповедные территории округа, природные и историко-культурные памятники.

2) Усложнение управления городом, рост бюрократизации, отдаление власти от избирателя. Управление новой агломерацией приведет к усложнению существующей системы местного самоуправления. Появление дополнительного управленческого уровня неизбежно породит проблемы с разделением сфер компетенции и зон ответственности.

3) Обострение конкуренции за рабочие места с приезжими. Привлечение мигрантов на территорию агломерации в целом, и Краснодара в частности, наряду с отмеченными выше плюсами может также спровоцировать конфликты, вызванные конкуренцией за рабочие места с местными жителями

4) Упадок сельского хозяйства, так как агломерация – высоко урбанизированный город, то сельское хозяйство может попросту отойти на второй план, а для Краснодара – южной столицы России было бы неоправданно.

5) Уменьшение числа сельских жителей и упадок деревень, так как все больше и больше людей будут стремиться в «большой город» в поисках лучшей жизни. В результате этого может наступить и перенаселение города-ядра.

Но как бы то ни было, город Краснодар был и остается весьма привлекательным районом для развития и инвестирования. И в любом случае город будет развиваться. Но вот в каком направлении, это вопрос, который городская администрация должна решить уже сегодня. Создание Краснодарской агломерации процесс весьма сложный. Он требует затрат, как трудовых, человеческих, социальных, так и немалых финансовых ресурсов, которые находятся в руках администрации поэтому будущее Краснодара зависит только от компетенции и решимости городских властей.

### **Литература**

Лаппо, Г.М. Развитие городских агломераций в СССР / Г.М. Лаппо. – М.: Наука, 1978.

Формирование городской агломерации: учеб. пособие / В.А. Ильин, С.А. Селякова, Р.Ю. Малышев и др. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2006.

Харченко К. В. Проблемы управления развитием городских агломераций: взгляд из г. Белгорода // Муниципальный мир. 2009. № 1–2. С.49–57.