

ВОЛГИН А. В., ЕВДОКИМОВ М. Ю., КРЫЛОВ П. М., ЛАПТЕВ А. А.
К ВОПРОСУ ПРИМЕНИМОСТИ В РОССИИ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА
РЕГУЛИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ
И РАЗВИТИЯ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ

Аннотация. Рассматриваются вопросы зарубежного опыта развития агломераций. Анализируется возможность применения положительного международного опыта развития и управления городскими агломерациями к российским условиям. Выделены основные черты развития агломераций в США, Японии и странах Западной Европы. Определены объективные и субъективные факторы в развитии агломерации. Подчеркнуто большое значение создаваемых и реализуемых проектных документов стратегического характера, определяющих развитие агломераций.

Ключевые слова: городские агломерации, управление агломерациями, территориальное планирование агломераций.

VOLGIN A.V., EVDOKIMOV M. YU., KRYLOV P. M., LAPTEV A. A.
ON APPLICABILITY OF INTERNATIONAL EXPERIENCE IN TERRITORIAL
PLANNING AND DEVELOPMENT OF URBAN AGGLOMERATIONS IN RUSSIA

Abstract. The issues of international experience in the development of agglomerations are considered. The possibility of applying the positive international experience of development and management of urban agglomerations to Russian conditions is analyzed. The main features of the development of agglomerations in the USA, Japan and Western European countries are highlighted. Objective and subjective factors in the development of agglomeration are determined. The great importance of the strategic project documents being created and implemented, which determine the development of agglomerations, is emphasized.

Keywords: urban agglomerations, management of agglomerations, territorial planning of agglomerations.

Развитие городских агломераций тесно связано с успешным решением проблем регулирования развития столиц и их агломераций в ряде зарубежных стран, где эти вопросы рассматривались и решались в рамках общегосударственной региональной политики [1; 4]. В этом отношении хорошо известен многолетний опыт Франции и Англии, в которых во взаимосвязи с мерами по стимулированию развития регионов было обеспечено создание комплекса условий, приводящих к разгрузке столиц.

Во многих исследованиях российских географов и градостроителей выявлены, в частности, большие диспропорции в развитии Парижа и периферийных районов, которые

привели к разработке крупномасштабных мер по реализации «политики уравновешенного развития». Суть этой политики заключалась в следующем. На территории Франции были выделены несколько районов (преимущественно городских агломераций) приоритетного развития, названные метрополиями равновесия, с целью «оттянуть» на себя мигрантов, стремившихся в Парижский район. Были приняты соответствующие законодательные акты, созданы специальные организационные структуры. В частности, организация DATAR отвечала за координацию работ по планированию метрополий равновесия на общегосударственном уровне. На региональном уровне были созданы аналогичные организации. Все эти организации работали в тесном взаимодействии, был получен значительный эффект, в том числе замедлился рост Парижа.

Нужно отметить, что и в настоящее время вопросы модернизации Большого Парижа вновь приобрели особую актуальность. Эта идея впервые прозвучала 17 декабря 2007 г. в выступлении президента Франции Николя Саркози на открытии Центра архитектуры и культурного наследия. В рамках Московского Архитектурного Биеннале 29 мая 2010 г. были представлены 10 проектов Большого Парижа, разработанные 6 французскими и 4 иностранными творческими бригадами. В этих проектах, по информации посольства Франции, большое внимание уделяется региональному развитию, а также объединению столицы и ее пригородов в единое целое. Перспективным представляется полицентрическое развитие, т. е. помимо старой столицы на территории Большого Парижа создается несколько ядер притяжения со своими офисными центрами, новыми музеями, театрами и кварталами с малоэтажными жилыми зданиями.

По мнению многих исследователей, столь масштабная организация разработки многовариантных подходов к перспективам развития столичного региона должна послужить наглядным и поучительным примером, позволяющим найти наилучшие пути решения проблем столицы и столичного региона. При этом важно отметить, что такой подход, ориентированный на рассмотрение перспектив развития столицы не в ее узких границах, а в широком общенациональном масштабе – единственный путь получения удовлетворительного результата.

Особого внимания заслуживает опыт модернизации экономической базы Токио. Японская столица несколько десятилетий назад столкнулась с теми же проблемами, характерными, в частности, и для Москвы. В связи с этим представляется целесообразным остановиться более подробно на путях и методах их решения в Японии.

Одним из инструментов региональной политики может служить также перенос столиц, а в ряде случаев – основание новых столиц. Такой опыт уже получен в ряде стран, однако не во всех случаях подобное решение привело к однозначно позитивным результатам. Если в

отношении Астаны результативность подобного шага признается весьма высокой, то в отношении новой столицы Бразилии отмечается ее недостаточная связь с регионами и отставание в формировании ею столичных функций.

Объектом управления в зарубежных странах являются реальные городские агломерации. Исследователями в большинстве случаев не выявлено примеров искусственно формируемых агломераций, однако зарубежные страны существенно различаются по содержанию целей, методам и практике регулирования развития агломераций [2-3].

В основе формирования крупнейших городских агломераций (КГА) лежат, прежде всего, объективные процессы, обусловленные различными факторами:

1) изменением структуры экономики стран, вызванным последовательной сменой хозяйственных укладов. Зарождение агломераций было связано с периодом активной индустриализации, дальнейшее формирование КГА было приурочено к постиндустриальному периоду. Смена хозяйственных укладов в значительной мере обуславливала и корреспондировалась со стадиями развития агломераций и проявлялась изменением и расширением состава их экономической базы и появлением новых требований к характеру расселения и планировочной организации территории. Эволюция хозяйственных укладов сопровождалась техническим прогрессом, который, в свою очередь, был обусловлен потребностями экономического развития. Еще в «доагломерационный» период изобретение машин послужило основой концентрации людей на фабриках и заводах, а изобретение паровых двигателей позволило размещать производства без жесткой привязки к рекам (первоначальный источник энергии для машин), переход на электрическую энергию, развитие железнодорожного и автомобильного транспорта послужили основой для смены основных факторов размещения производительных сил. Кроме того, развитие автомобильного транспорта, вызвавшего массовое строительство автомобильных дорог, создало возможность деконцентрации населения крупных центров и формирование агломераций. Этот процесс обусловил востребованность технического прогресса в сфере транспорта, информатики и логистики. Один из последних примеров – получение сырья, полуфабрикатов и комплектующих изделий «минута в минуту» (из азиатских стран в Европу) без организации складов и ликвидации существующих;

2) изменением требований новых отраслей и сфер деятельности к территориальной организации хозяйства, при этом особая роль принадлежит развитию инфраструктуры, прежде всего, транспортной, передачи энергии и информации; эволюция пространственной организации хозяйства и расселения движется от локальной организации к региональной и общенациональной и, наконец, к глобальной и диктуется потребностями экономического

развития и формирования рыночных отношений, охватывающих все более обширные ареалы под влиянием общественного и территориального разделения труда;

3) стадией урбанизации, в которой находится регион, развитие городских агломераций проходит ряд последовательных стадий, каждой из которых соответствует своя стратегия управления. Как показывает анализ развития столичных и других КГА, практически во всех развитых странах с определенным временным лагом наблюдаются сходные стадии развития, а на определенном этапе – процессы субурбанизации, а затем «облагораживание» (джентрификация) деформированных, опустошенных центральных зон ядер агломераций. В зависимости от конкретных условий той или иной страны эти процессы приобретают специфические формы проявления. Естественно, исторический характер субурбанизации обуславливает необходимость при выработке политики регулирования КГА исходить из объективности процессов (а не вопреки им), разрабатывать комплекс мер, способствующих их реализации с наименьшими издержками для современного общества и будущих поколений. В условиях субурбанизации регулирующее воздействие на социальные, демографические, экономические и градостроительные процессы не может быть эффективным в жестких границах собственно столиц (центре КГА). На каждом этапе развития КГА такое воздействие может быть результативным лишь в пределах складывающейся в это время зоны активного взаимодействия столицы и ее региона;

4) общеэкономическими условиями: прежде всего, формирование института частной собственности, земельные отношения. Последнее связано со значительной дифференциацией цен на землю в разных частях города и тяготеющей зоны. Высокие цены «выдавливают» объекты с экстенсивным использованием территории, с низкими доходами на единицу занимаемой площади;

5) эволюцией социально-демографических процессов. В этом отношении можно выделить несколько позиций:

а. изменение требований к рабочей силе и ее воспроизводству и населению в целом, влияние изменяющихся требований к рабочей силе на формирование городской среды;

б. эволюция уровня жизни – под влиянием новых условий воспроизводства кадров и поляризации уровня доходов – их отражение на планировочной организации города, а затем и на процессах субурбанизации. Вместе с тем, в развитых странах отмечается снижение уровня поляризации, разрывов в уровне жизни между различными социально-демографическими группами населения, в том числе и под влиянием угрозы социальных взрывов (в прошлом – под влиянием Октябрьской революции 1917 года).

Важна также роль этнических процессов: их усиление в связи со снижением естественного воспроизводства, с сохранением значительных сфер занятости непрестижных

для «коренного» населения крупных центров. Освоение «цветными» и маргинальными структурами в период субурбанизации покидаемых состоятельными гражданами центральных зон, формирование в центре «негативных анклавов».

Возрастает роль и значение имиджа страны и менталитета населения, формируемых в процессе исторического развития государств. Особое влияние в этой связи оказывают: общеэкономические условия, прежде всего, отношения собственности (наличие частной собственности, земельные отношения и т.д.); преобладающие религии (например, протестантизм, ислам, православие или другие религии); примат интересов личности над интересами власти; возникновение и поддержание демократических процессов, обеспечивающих учет интересов всех жителей (а не только большинства населения) – поиск компромиссных путей решения возникающих проблем, удовлетворяющих всех участников процесса.

Выделяются три разных подхода к содержанию цели управления агломерациями:

- с позиций интересов жителей, развития муниципалитета или муниципалитетов, входящих в состав агломерации;
- с позиций рационализации пространственной организации страны и расселения, а также с учетом процессов глобализации;
- ориентированный на совмещение обеих целей.

Примером первой позиции являются США, где преобладают интересы жителей и выражающих их муниципалитетов. Но здесь просматриваются и дополнения общенационального и регионального характера, связанного с участием муниципалитетов в составе агломераций в решение на определенных условиях инфраструктурных проблем общенационального и регионального характера.

Примером второй позиции могут быть Великобритания и Франция, а также Китай и, вероятно, Япония (пока нет достаточной информации). В этих странах неоднократно разрабатывались государственные программы, ориентированные на трансформацию развития агломераций с учетом их изменяющейся роли в территориальной организации хозяйства и расселения, и повышении их роли в глобальной мировой системе.

Есть и иной подход к содержанию целей: в одних случаях управление городами и агломерациями рассматривается как две самостоятельные задачи, в других – примат отдается управлению агломерацией, а город остается «в тени», или примат за городом, управление агломерацией в целом носит второстепенный характер. Однако лучший вариант – скоординированное развитие агломерации в целом, осуществляемое на основе нахождения решений, максимально учитывающих интересы развития центра и его зоны тяготения.

Особенности управления агломерациями различаются в зависимости от стадии формирования и целей развития агломерациями, а также от особенностей каждой страны и принятой в ней системы управления. В зарубежных странах сложились разнообразные модели управления агломерациями. Вместе с тем выделяются два основных методологических подхода, получивших название «Движение муниципальных реформ в США» и «Теория общественного выбора». Первый исходит из принципа, что городская агломерация должна управляться единым органом, обеспечивающим целенаправленное ее развитие как «единого организма». Второй исходит из позиции, что примат должен быть отдан муниципалитетам, которые лучше ориентированы на соблюдение интересов жителей и готовы их реализовывать.

В зависимости от целеполагания определяются функции и разделение полномочий между различными организационными структурами управления в агломерациях.

Применительно к «Движению муниципальных реформ в США» такие функции, как планирование и зонирование, общественный транспорт и дорожное хозяйство, водоснабжение и канализация должны быть переданы единому органу власти. Применительно к «Теории общественного выбора» функции, выходящие за границы муниципалитетов их производящих, экономя на масштабах услуг, выгоды от которых распространяются на всю территорию агломераций, должны быть переданы на верхний уровень. На долю непосредственной сферы управления в муниципалитетах остается ограниченный набор: благоустройство, местные дороги и мосты, противопожарные службы, планирование землепользования применительно к землям местного значения. Приведенная информация свидетельствует об отсутствии кардинальных различий между рассматриваемыми подходами.

Эволюция организационных структур управления: в зарубежных странах были «опробованы» различные организационные структуры управления. Наряду с выборными структурами, условно «исполнительными и законодательными» органами власти, широкое распространение получили и иные формы управления, прежде всего, связанные с наймом специалистов-управленцев, реально отвечающих и обеспечивающих реализацию задач по развитию муниципалитетов. Вместе с тем в системе управления муниципалитетами и агломерациями большая роль принадлежит неформальным, неадминистративным структурам, формируемым в значительной мере на общественных началах, что позволяет, с одной стороны, в наибольшей степени отражать интересы населения, а с другой, – служить позитивным противовесом бюрократическим подходам.

Что касается структуры органов управления в агломерациях, то значительное распространение перманентно получали то двухуровневые системы (верхний уровень управление агломерацией в целом, нижний – муниципалитетами в составе агломераций, например, в Большом Лондоне верхний уровень – Совет, а нижний – 32 округа –

муниципалитета), то одноуровневый с элементами децентрализации (последний – формулировка Института переходного периода).

Механизмы управления агломерациями.

Наименее используемый метод, показавший свою малую эффективность, административное подчинение всех муниципальных образований единому органу власти путем их включения в состав города – центра агломерации, практического лишения их финансово-экономической самостоятельности, что реально означает дискредитацию местного самоуправления. Попытки идти этим путем, как показал опыт формирования Большого Берлина, встретили негативную реакцию населения и не были приняты.

Различные формы и методы межмуниципального взаимодействия получили наиболее широкое распространение. В ряде случаев они дополняются созданием специализированных округов, в которых услуги могут оказываться не только муниципалитетам «своей» агломерации, но и муниципалитетам, расположенным за ее пределами, например, в сфере образования, транспортного обслуживания.

Межмуниципальное взаимодействие при выполнении своих обязательств перед жителями своего муниципалитета, проявляет большую гибкость в решении многих проблем внутриагломерационного, регионального и общенационального характера. Установление эффективного взаимодействия на договорных началах потребовало, как нам представляется, длительного приспособления, тщательного правового обеспечения и легло на достаточно подготовленную историческую почву демократического развития и трансформацию менталитета населения западных стран, ориентированного на формирование бесконфликтного соседства.

Во многих странах для решения общеагломерационных вопросов создаются соответствующие структуры управления и фонды, объединяющие на добровольной основе средства муниципалитетов, а также нередко средства региональных и общенациональных органов власти. Последние инвестируют средства в решение преимущественно инфраструктурных проблем, как правило, при определенных условиях, учитывающих интересы развития всей агломерации, региона или страны, а также принятия на себя конкретных обязательств соответствующими муниципальными образованиями и органами управления агломерацией.

Как показывает зарубежный опыт, финансово-бюджетное обеспечение непосредственно зависит от государственной политики в сфере налогообложения. В западных странах муниципальные налоги позволяют решать задачи, не только входящие в компетенцию муниципалитетов, но и позволяющие включаться в межмуниципальное сотрудничество. Значительная часть средств, как указывалось выше, поступает от государства. Они

одновременно носят стимулирующий характер для решения общеагломерационных и региональных инфраструктурных проблем. Пример, закон США 1991 г. «Об интермодальных наземных перевозках и их эффективности» предусматривает выделение государственных средств (ежегодно 22–25 млрд долл.) при условии создания местными властями соответствующих агентств и разработки планов комплексного развития территории.

Правовое обеспечение.

Во всех странах дается и систематически обновляется исчерпывающая законодательная база по развитию муниципалитетов, межмуниципальному сотрудничеству, доступная для всех заинтересованных лиц как юридических, так и физических.

Прогнозирование, планирование.

Одним из главных направлений регулирования КГА становится разработка долгосрочной стратегии их развития, что обусловлено необходимостью качественной трансформации их планировочной организации, инфраструктурного обеспечения, требующих, как правило, крупных затрат и длительного времени; долгосрочная стратегия должна реализовываться через систему среднесрочных и краткосрочных планов-прогнозов, соответствующие программы и проекты; необходимым становится постоянный мониторинг социально-экономического и планировочного развития КГА, позволяющего обеспечить своевременную корректировку долгосрочной стратегии.

Прежде всего, следует отметить эффективное участие в разработке и реализации прогнозных документов в межгосударственных структурах Европы, ООН. Это касается региональной политики, сферы градостроительства, расселения и т. д. Применительно к Европе для реализации региональных программ выделяются весьма значительные средства.

Наряду с межгосударственными программами во многих странах разрабатываются национальные документы. Наиболее известные материалы относятся к Великобритании, Франции, Германии. Весьма поучителен опыт Японии и Китая. В последнем важно отметить особую роль государства в разработке и проведении государственной политики по развитию крупнейших агломераций.

Реализация рациональной стратегии городского (пригородного) развития предполагает в российских условиях использование в качестве «локомотивов» субурбанизации крупных государственных инвестиций в жилищное, дорожное и инфраструктурное строительство, за которыми неизбежно последуют частные инвестиции. Поэтому важнейшей задачей экономической политики (своего рода «социальным заказом» от сферы градостроительства) становится развитие таких рыночных и нерыночных механизмов, которые обеспечивали бы мобилизацию этих ресурсов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Готовцев Д. П. Отечественный и зарубежный опыт развития городских агломераций // Наука, техника и образование. – 2018. – № 5 (46). – С. 90–92.
2. Крылов П. М. Концепция выделена Владивостокской агломерации с позиций регионального развития и территориального планирования // Вопросы географии. – 2016. – № 141. – С. 619–634.
3. Крылов П. М. Методологические подходы к территориальному планированию городских агломераций (на примере Омской агломерации) // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Естественные науки. – 2017. – № 1. – С. 69–76.
4. Паршуто Е. В. Зарубежный опыт формирования и развития городских агломераций // Экономика и управление: анализ тенденций и перспектив развития. – 2014. – № 15. – С. 44–51.