Титульный лист

Содержание


| | |
|---|---|
| Введение | 3 |
| Глава 1. Теоретические основы формирования и развития городских агломераций | 6 |
| 1.1 Понятие и принципы построения городских агломераций | 6 |
| 1.2 Управление городскими агломерациями в России | 14 |
| Глава 2. Анализ управления Московской городской агломерацией | 20 |
| 2.1 Формирование и развитие Московской агломерации | 20 |
| 2.2 Проблемы управления Московской городской агломерацией | 27 |
| Заключение | 38 |
| Список использованных источников | 43 |

Введение

Интеграция таких регионов России, как Москва и Московская область, выглядит наиболее логичной. С начала 1990-х, когда страна вступила в период глобальных перемен, прежняя система экономических приоритетов этих регионов претерпела существенные изменения. Экономика Московской области в значительной степени была средоточием различных «почтовых ящиков», формирующих вокруг себя закрытые города и поселки. Остановка большинства градообразующих предприятий поставила Московскую область на грань катастрофы, избежать которой удалось только благодаря близости Москвы. Столица стала основным источником заработка для сотен тысяч жителей Подмосковья. Сегодня Москва и область находятся в процессе реальной экономической интеграции. Об этом свидетельствует увеличение числа граждан, не только въезжающих в Москву на работу, но и выезжающих из нее на работу в область. Скачек возрастания интереса к проблеме Московской городской агломерации связан, с назначением на должность нового мэра Москвы Сергея Собянина. До настоящего момента проблема управления Московским регионом не была решена, что имеет социально-экономические и политические причины. Именно с Сергеем Собяниным связывается перспектива дальнейшего развития Москвы и Московской области как единого агломерационного организма.

Создание единой Московской агломерации позволит подвести под этот пока еще хаотичный процесс правовую и экономическую базу. Это приведет к всплеску экономической активности и повышению уровня жизни на всей территории агломерации. Иными словами, речь идет о повышении эффективности их деятельности в результате интеграции, слияния отдельных частей в единую систему.

Даже в существующих административно-управленческих условиях столица и область относятся к лидерам социально-экономического развития

России, являются наиболее интенсивно развивающимися территориями. Тем не менее оценки накопленных за последние годы проблем, возникших в том числе в результате интенсификации социально-экономического развития, а также задачи поддержания высоких темпов роста в будущем делают насущной необходимостью скоординированность планирования и развития Московского региона как единой системы.

Как правило, вопрос,связанный с развитием агломераций, рассматривают с точки зрения перспектив экономического развития страны. И это верно, так как для обеспечения высоких темпов экономического роста страна обязана перейти к развитию инновационных технологий и постиндустриальному типу производства, а городские агломерации являются средоточием этих процессов и источниками конкурентоспособности России в глобальной экономике. Однако, чем сложнее городская агломерация, тем более сложным объектом управления она становится и в результате возникает необходимость рассмотрения городской агломерации, как субъекта управления, а так же особенностей управленческих отношений.

Актуальность системного исследования связанного с проблемами развития Московской городской агломерации, а также существующие вопросы управления Московской городской агломерацией и определили выбор темы работы.

Цели и задачи исследования. Целью представленного исследования является анализ и выявление проблем управления Московской городской агломерацией.

В соответствии с данной целью исследования были поставлены следующие задачи исследования:

1. Исследовать особенности управления агломерациями в российских условиях; определить понятие и принципы построения городских агломераций; рассмореть вопрос управления городскими агломерациями в России.

2. Раскрыть особенности Московской городской агломерации, как объекта управления; провести анализ формирования и развития Московской агломерации; определить проблемы управления Московской городской агломерацией.

Объектом исследования выступает Московская городская агломерация.

Предметом исследования являются совокупность управленческих и организационно-правовых отношений, в сфере градостроительства в московской областий.

# Глава 1. Теоретические основы формирования и развития городских агломераций

## 1.1 Понятие и принципы построения городской агломерации

Городские агломерации начали появляться с давних времен. Они образуются и растути по сей день. Стоит объяснить, что означает термин «агломерация». Самое простое определение: «агломерация - это компактная пространственная совокупность поселений, объединенных интенсивными производственными и культурными связями».

Вопрос создания городских агломераций в последнее время стал одним из самых актуальных и часто обсуждаемых. Причем интересует он самые широкие слои населения. По данной теме проводятся научно-практические конференции, издаются специальные выпуски журналов[48,49,52], проходят заседания региональных правительств. Данный вопрос оказался у всех на слуху после того, как Минрегионв 2007 году заявил, что крупные городские агломерации должны стать частью долгосрочной стратегии развития России.

Если крупные города были названы чудовищами, приговорёнными к непрерывному росту (по выражению французских географов Ж. Божё-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. Исследователь агломераций Мишель Руж 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.

Диапазон мнений, сильный разброс оценок отнюдь не случайны. Это объясняется тем что, как и город, агломерация— очень противоречива в своей сути и соединяет, и очевидные отрицательные, и несомненно положительные черты.

Несмотря на то, как люди воспринимаю агломерации, они – неизбежная реальность, следующая законам развития. На сегодняшний день во многих странах, не города, а городские агломерации— основная форма расселения. И они продолжают множиться в числе и размерах. По оценкам московского проектного института «Гипрогор», 34 наиболее крупные агломерации России, занимая только 153,7 тыс. км2, сосредоточивают 50,5 млн. человек, т.е. 1/3 населения страны.

Главные преимущества агломерации - возможность всех ее жителей пользоваться услугами, доступными проживающим в крупных городах, и более широкий, чем в отдельном поселении, выбор места работы.

Надо сказать, что в России сегодня обсуждаются перспективы Московской, Иркутской, Красноярской, Челябинской, Владивостокской, Томской и других агломераций. В любом случае интерес к агломерациям - это интерес к поиску дополнительных возможностей развития вне рамок формальных административно-территориальных границ. В современных условиях агломерация дает возможности для повышения эффективности использования трудового потенциала, наращивания человеческого капитала, повышения качества жизни. А это мощные факторы роста конкурентоспособности и привлекательности территориальных систем.

В исторической эволюции форм расселения на смену традиционным типам населенных мест - городским и сельским поселениям, развивающимся относительно автономно, - все более приходят новые «групповые» формы

высококонцентрированного расселения, образующиеся при сближенном размещении поселений и формировании между ними интенсивных связей.

Таковы городские агломерации - быстро развивающиеся во всём мире скопления населенных мест, состоящие нередко из десятка, а иногда из сотен населенных пунктов, включая и сельские поселения, тесно связанные друг с другом. Можно сказать, что «глобальные города»-агломерации стали центрами современного мира стали «глобальные города» - агломерации, наделенные колоссальными финансовыми и политическими функциями. Ни одно государство не может быть в числе лидеров, если не имеет хотя бы одного «глобального города». Даже поверхностное знакомство со статистикой позволяет понять, что экономический потенциал глобальных городов огромен. Их первая десятка дает свыше 1/10 всего ВВП мира [33].

Единой терминологией для обозначения этих скоплений населения не существует. Наряду с термином «городская агломерация» употребляют термины «локальные системы расселения», «районы больших городов», «групповые системы расселения», «созвездие городов» [36]. Однако наиболее употребляемое понятие «городская агломерация».

В настоящий момент нет общепринятого определения городской агломерации. Между тем понятие агломерации значимо не только для теоретиков, но и для практиков, которым в конкретных случаях необходимо определять, относится ли некоторая территория (поселение) к агломерации. От ответа на этот вопрос зависит не только формирование стратегий, но и элементарная статистика.

Термин агломерация (от лат. agglome-rare - присоединять, накоплять) - англ. agglomeration; нем. Agglomeration, применительно к расселению был введен французским географом М. Руже [28, С.48], согласно которому агломерация возникает тогда, когда концентрация городских видов деятельности выходит за пределы административных границ и распространяется на соседние населенные пункты.

В экономической географии разных стран данное понятие определяется различными терминами. Общим для всех этих понятий является то, что все они характеризуют совокупность населенных пунктов, между которыми существуют функциональные связи. При этом во всех странах установлены четкие критерии, по которым то или иное скопление населенных пунктов можно отнести к городским агломерациям.

Необходимо разобраться в природе городской агломерации, с этой целью, рассмотрим критерии, по которым скопления населенных пунктов относят к агломерациям.

Этими критериями обычно являются численность населения центрального города, объемы маятниковых миграций, плотность населения территории.

В отечественной литературе понятие городской агломерации использовалось, и достаточно широко, уже в 10-х 20-х гг., хотя и под разными именами: это и «хозяйственный округ города» А.А. Крубера, и «аггломерация» М.Г. Диканского, и «экономический город» В.П. Семенова-Тян-Шанского[28].

Рассмотрим данные в литературе определения слову «агломерация».

В отечественной географии под агломерацией понимают скопление населенных пунктов, главным образом городских, местами срастающихся объединенных в одно целое интенсивными хозяйственными, трудовыми и культурно-бытовыми связями. Данное определение было сформулировано в конце 50-х - начале 60-х гг. Г. М. Лаппо и В. Г. Давидовичем [29], а затем закреплено в Большой Советской Энциклопедии.

По Н.В. Петрову городскими агломерациями называются компактные скопления территориально сосредоточенных городов и других населенных мест, которые в процессе своего роста сближаются (иногда срастаются) и между которыми усиливаются многообразные хозяйственные, трудовые и культурно-бытовые взаимосвязи [42, 43].

Е.Н. Перцик дает другое определение: городская агломерация - система территориально сближенных и экономически взаимосвязанных населенных мест, объединенных устойчивыми трудовыми, культурно-бытовыми и производственными связями, общей социальной и технической инфраструктурой, - качественно новая форма расселения, она возникает как приемник города в его компактной (автономной, точечной) форме, особый продукт современной урбанизации [39]. А крупные городские агломерации - это важнейшие ареалы, в которых концентрируются прогрессивные отрасли промышленности, административно-хозяйственные, научные и проективно-конструкторские организации, уникальные учреждения культуры и искусства, наиболее квалифицированные кадры.

В соответствии с определением, агломерацию отличает общность повседневной жизни населения ее территории, наличие ежедневных трудовых маятниковых миграции в будние дни, использование единого набора рекреационных объектов по выходным.

Границы городской агломерации подвижны во времени благодаря изменению важнейшего параметра агломерации - дальность ежедневных передвижений от места жительства к местам приложения труда: в рамках пространственной самоорганизации этих передвижений их дальность растёт пропорционально увеличению скорости средств транспорта, а затраты времени увеличиваются незначительно.

Для развития городских агломераций характерны: наращивание гигантских городских скоплений, включающих безостановочно растущие и расползающиеся ядра, вовлекающие в свою орбиту все новые территории, концентрация в них больших масс населения; быстрое развитие пригородов и постепенное (хотя и не везде явно прослеживаемое) перераспределение населения между городами-центрами и пригородными зонами; привлечение сельского населения к несельскохозяйственному труду, в особенности в городской местности; маятниковые миграции и систематические

передвижения людей в пределах агломераций на работу, к местам учебы, культурно-бытового обслуживания и отдыха, приобретающие беспрецедентный масштаб.

Е.Н. Перцик предлагает различные критерии городских агломераций: плотность городского населения и непрерывность застройки; наличие большого города-центра (как правило, с населением не менее 100 тыс. человек); интенсивность и дальность трудовых и культурно-бытовых поездок; удельный вес несельскохозяйственных рабочих; доля работающих вне места жительства; количество городских поселений-спутников и интенсивность их связей с городом-центром; число телефонных разговоров с центром; производственные связи; связи по социально-бытовой и технической инфраструктуре (единые инженерные системы водоснабжения, энергоснабжения, канализации, транспорта и пр.) [28, С.326]. В ряде случаев принимают в качестве критерия комбинацию признаков, в других - ориентируется на один из них (например, выделяют границы агломерации по 1,5- или 2-часовым изохронам трудовых передвижений от города-центра).

Харченко К. В. подчеркивает, что внешний контекст понятия агломерации очерчивается понятиями город, окраина, пригород, сельская местность, регион. В пространственном отношении агломерация включает весь пригород (реже отдельные пригородные зоны) и часть сельской местности (в зависимости от ориентаций ее жителей), т.е. некоторую долю территории региона. В содержательном плане жизнь в пределах агломерации может не отличаться от жизни на городских окраинах [49, С.23-24].

Иногда пространственный аспект агломерации определяют через единство признаков приближенности и отдаленности по отношению к городу-ядру. Так, Е.Н. Королева отмечает, что «в отечественной науке под агломерацией понимается территориальная группировка городских и сельских поселений, сближенных, но разделенных пространственными разрывами» [26, С35]. Все же развитие транспортных и информационных

коммуникаций приводит к тому, что фактор близости расстояния перестает играть ключевую роль в определении профиля территории: входить в агломерацию могут и относительно удаленные поселения. Отдаленность -также не характерный признак, поскольку интенсивное строительство как в городе, так и в пригороде приводит к сокращению разрывов между поселениями.

Трудность в определении понятия агломерации состоит в том, что мнения на этот счет тяготеют к двум полюсам: является ли агломерация сплошной территорией вокруг города-ядра или же она представляет собой совокупность очагов городской среды среди сельской местности.

Выбор определенной позиции на этот счет важен постольку, поскольку определяет дальнейшее понимание агломерационных процессов. Так, вопрос состоит в том, можно ли признать роль субъективного фактора (представлений жителей) в определении внешней границы агломерации, а также в том, какой признак отнесения территории к агломерации является первичным, территориальный или функциональный. В первом случае во главу угла будут поставлены пространственные факторы, а во втором -социальные (специализация территории, род занятий населения, соотношение между работающими и проживающими на данной территории).

С формальной точки зрения к агломерации можно отнести некоторую сплошную территорию, отвечающую одному из следующих признаков:

• транспортная доступность в течение определенного времени, например, одного часа [19, С.82];

• административное соответствие нескольким муниципальным районам, прилегающим к району города-ядра.

Данный подход имеет право на существование, поскольку предлагает четкие объективные критерии. Все же сфера его применения -макромасштаб, например, рамки стратегии развития региона. Если же опуститься на уровень ниже, понимание агломерации как сплошной территории обнаружит целый

ряд недостатков.

В пригородную зону входят территории, существенно различающиеся по своему назначению. Помимо поселков с городским укладом жизни, это могут быть следующие типы территорий:

• села, население которых занято в аграрной сфере, ничем не отличающиеся от удаленных районов;

• дачные поселки, в которых большинство строений пригодны лишь для сезонного проживания;

• коттеджные поселки, т.е. благоустроенное «второе» жилье;

• иные территории индивидуального жилищного строительства (например, дома молодых семей - участников ипотечных программ; единственное жилье, предназначенные для постоянного проживания).

Понимание агломерации как совокупности очагов городской среды добавляет к определению данного понятия такой характерный признак, как непостоянство внешних границ. Это означает, что с течением времени в орбиту города-ядра могут включаться новые поселения (теоретически возможен и обратный процесс), и при этом определяющим фактором будут не административные решения, а совокупная воля людей как результирующая действий индивидов.

Итак, городская агломерация — компактная пространственная группировка поселений, объединенных многообразными связями (производственными, трудовыми, культурно-бытовыми, рекреационными) в сложную систему. Как правило, она возникает вокруг города-ядра. Среди поселений, входящих в агломерацию, часто фигурируют города-спутники.

К основным признакам агломерации относятся:

- плотность городского населения и непрерывность застройки; наличие большого города-центра (как правило, с населением не менее 100 тыс. человек);

- маятниковые миграции и систематические передвижения людей в

пределах агломераций на работу, к местам учебы, культурно-бытового обслуживания и отдыха, приобретающие беспрецедентный масштаб;

- доля работающих вне места жительства;

- количество городских поселений-спутников и интенсивность их связей с городом-центром;

- число телефонных разговоров с центром;

- производственные связи;

-связи по социально-бытовой и технической инфраструктуре (единые инженерные системы водоснабжения, энергоснабжения, канализации, транспорта и пр.)

## 1.2 Управление городскими агломерациями в России

Поскольку в России продолжаются поиски модели организации структур управления городскими агломерациями, целесообразно изложить важнейшие принципы управления исходя из трех его составляющих: Объект ↔ Механизмы ↔ Субъект.

Итак, можно назвать следующие принципы:

1. Объект сложной антропогенной и социальной природы первичен, субъекты управления вторичны. Крупнейшие города и градосистемы, являясь сложнейшими объектами управления, во многом предопределяют организационные структуры и механизмы управления ими. Поэтому особенности развития этих объектов необходимо постоянно, всесторонне и глубоко изучать.

У нас же в стране с 30-х годов после дискуссии о «социалистическом расселении» и «соцгороде» утвердилось понимание города лишь как «территории» для размещения производства и расселения трудящихся. В результате столь узкого подхода, несмотря на быстрое строительство городов, не была создана наука о городе и не сформировалось собственно

городское управление. Поэтому сегодня необходимы новые подходы к городам как отправная точка для реформы городского управления.

2. Механизмы городского управления детерминируются внешней средой и диктуются городом как адаптивно-адаптирующейся системой. Город, будучи сложнейшей системой, нуждается в глубоком и точном знании управленческих механизмов, как диктуемых государством (внешней средой), так и присущих собственно городу. Это знание (получаемое моделированием) должно:

- предельно критически заимствовать конкретные механизмы функционирования других городов, особенно зарубежных;

- ранжировать методы регулирования пространственной структуры города и его агломерации (зон и структур). В мировом опыте стало нормой дифференцирование процентных ставок в рентных, например, отношениях по зонам.

Выявление и ранжирование механизмов на внешние (государственные) и собственно городские исключительно важно для 30 крупнейших и крупных городов России, выполняющих реальные общегосударственные экономические и пространственно-коммуникационные функции. Создается, таким образом, основа для экономических договорных и иных отношений в системе «город- государство».

3. Субъект управления должен осознать и делимитировать свой объект как целостность и относительную автономность. Открытость и широта функций крупнейших городов и их агломераций создают постоянную проблему делимитации и определения их границ как объектов управления.

Условимся, что естественных территориальных границ в крупнейших городах быть не может, так как они не только постоянно расширяются подобно масляному пятну, но и выносят свои функции в близлежащие города, образуя, таким образом, агломерации поселений.

Городская агломерация- это целостный объект, та относительно

автономная система, функционирующая в суточно-недельном цикле жизнедеятельности населения, которая принята мировой практикой в качестве объекта управления городом.

Неменее важно выявление реальных социально-пространственных структур крупнейшего города как ключевое условие организации внутригородских институциональных структур управления- районов и общин.

4. Принцип четвертый: структура объекта сложной природы (города) иерархична. Крупнейшие города обладают 6-11-уровневой реальной социально-пространственной организацией- от кварталов до агломерации, выполняющей функции города. Эта иерархичность требует адекватной иерархии управления. Однако мировой опыт управления как деятельности, имеющей собственную структуру самоорганизации, выработал оптимум, ограниченный, как правило, тремя-пятью уровнями институциональной организации городского управления.

Рассматриваемый принцип требует глубокого знания реальной иерархии города, а также постоянного мониторинга функций и дисфункций каждого уровня его социально-пространственной структуры (и города в целом). Любой город уникален в своем развитии, и для успешного управления им необходимо знать происходящие процессы. Слепое копирование структур управления лишено всякого смысла.

Как показывает мировой опыт, крупнейший город почти всегда имеет зоны первого уровня, которые вносят деструктивные процессы в целостное его развитие и, как следствие, социальную дисгармонию (разрыв в качестве городской среды, дисбаланс жилья и мест труда, транспортные проблемы и т.п.). Поэтому такие общегородские зоны должны своевременно выявляться. Необходимо разрабатывать долгосрочную стратегию их устранения. Управление же ими сохраняется только за общегородской властью. Сами эти зоны обеспечиваются лишь отдельными службами управления на основе

принципа дополнительности. Придание зонам властно-управленческих функций весьма опасно, поскольку это усугубляет нарушение целостности города, сегрегирует социальные процессы и качество городской среды.

Следует особо остановиться на управлении агломерацией. Мировой опыт сводит его к трем типам в зависимости от степени развития:

• ассоциативное, или координационное, управление, когда органы власти поселений и местных структур с помощью созданной ими ассоциации решают общие проблемы агломерации. Этот тип является самым распространенным, он присущ менее развитым агломерациям и отличается более низкой эффективностью;

• промежуточный тип, когда в правоотношениях ассоциации субъектов за главным городом государство законодательно закрепляет ряд приоритетов в решении общих проблем и в механизмах управления агломерацией;

• наиболее эффективное управление достигается при единстве органов распорядительной власти и органов управления агломерацией. На основе этого принципа управляются уже 36 крупнейших «метрополий». Подобный тип управления присущ государствам всех известных типов управления и детерминируется развитостью агломераций как таковых. Это еще раз подтверждает вывод исследователей программы «Как управляются метрополии?» (университеты Барселоны и Парижа и Институт урбанизма Иль-де-Франс): градосистемы не сводимы ни к муниципальному, ни к местному, ни к государственному типам управления[53, С.29].

5. Плодотворное управление требует, чтобы объект более полно отражался в субъектах управления. Известно то, если управляющая система чрезмерно упрощена, она не способна целенаправленно воздействовать на объект. Для управления городов бывшего СССР характерно именно такое крайнее упрощение, поскольку горожане оказались отчуждены от принятия властных решений; районный уровень управления являлся «приводным ремнем» городского и был малоэффективен из-за высокой численности

населения (более 100тыс. жителей); понятие об агломерации и управлении ею отсутствовало.

После 1985г. политики и управленцы оказались не подготовлены к выполнению управленческих функций. Они стали раздавать избирателям обещания упростить структуры управления городами, продолжая формировать их по канонам государственного. В итоге на 12-м году реформ в России нет ни одного города и ни одной агломерации, которые подверглись бы осмыслению и изучению с позиций «объект и его сложно-субъектная организация управления».

Планировщики советского градостроительства не владеют методологией и процедурами выявления социально-пространственных структур городов (хотя профессионально подготовлены к решению таких задач), поскольку необходимости в подобных исследованиях раньше не было. Этим опытом обладает Афинский центр экистики- науки о человеческих поселениях (всемирно известный Центр Константина Доксиадиса). Именно на основе его методологии и процедур мы провели исследования и в 1992г. предложили Моссовету образовать в Москве 82 района вместо 33. Правительство Москвы и Дума создали в границах Московской кольцевой автодороги 116 районов[39]. Это хорошее начало, если будут организованы общины в микрорайонах и кварталах согласно принятому в июне 1996г. муниципальному закону «О территориальном общественном самоуправлении в городе Москве».

6. Принцип дополнительности- обеспечивает снижение иерархии управляющей системы и соответствие субъектов управления своему объекту. Этот принцип, известный в других фундаментальных науках и теории систем, к сожалению, не разрабатывается в управлении системами социальной природы, хотя черты его в реальном управлении городами нередко очевидны, например, в создании органов с «межрайонными» или субгородскими функциями.

Опыта формирования агломераций и организационного их оформления фактически нет. В Федеральном Законе №131«Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»[2] понятия агломерации нет. Но есть понятие межмуниципального управления, возможности межмуниципального взаимодействия (ФЗ 131, гл. 9)

Механизмы современного управления городской агломерацией станут действенны только тогда, когда будут взаимоувязаны ключевые блоки первого уровня функционирования города как системы. При этом особое значение имеет разработка соответствующей правовой, информационной и программно-проектной базы.

Сегодня этого нет ни в одном из российских городов, которые только приступили к созданию собственного управления, однако федеральный уровень реформ и прежде всего формируемая правовая система не способствуют решению данной задачи. Например, статьи 12, 130-133 Конституции России, являясь гарантами возрождения городского и местного самоуправления, даже не упоминаются в базовых законах, включая закон «Об общих принципах местного самоуправления в РФ». В правовой системе, целевых программах развития страны по-прежнему забыто 3200 городов и 125 агломераций. Если они и упоминаются, то в качестве географических координат, а не объектов управления.

Исключение составляет Москва по причине не только столичного статуса, но и искусства управления городских властей, упорно формирующих ресурсный потенциал столицы.

# Глава 2. Анализ управления Московской городской агломерацией

## 2.1 Формирование и развитие Московской агломерации

Центром-ядром Московской городской агломерации является город Москва. Касаясь истории развития города, необходимо сказать, что само слово «Москва» происходит из финно-угорских языков, и означает «река мокшей». Мокша это угро-финский народ, проживавший на территории современной Москвы. Первое датированное упоминание о Москве относится к 1147 году. Каких-то конкретных сведений о Москве в нём не даётся, зато тверская летопись сообщает, что деревянный «город» (крепость, Кремль) был построен в 1156 году при впадении Неглинной в Москву-реку (теперь часть Кремля у Боровицкой башни). В 13-м веке Москва стала центром отдельного княжества. Золотая Орда собирала дань с русских княжеств, и князья должны были получать в Орде разрешение на княжение - ярлык. Юрий Данилович в 14-м веке стал первым князем Москвы, который получил ярлык на великое княжение, а Иван Калита получил от Золотой Орды разрешение сбора дани с русских княжеств, для передачи Золотой Орде, это обстоятельство было важным для усиления Москвы на Руси. В XVI веке население Москвы исчислялось примерно в 100 тыс. чел.

Во время Отечественной войны 1812 года в Москве был огромный пожар. В 1918 году Москва стала столицей РСФСР.

В качестве объекта управления московская городская агломерация сложилась в конце XIXв. С марта 1918г. она впервые стала объектом регулирования с целью ограничения роста Москвы[39].

В последующий период на базе целого ряда исследований обосновывались проекты регулирования ее развития: в 30-е годы[14, С.32], 50-е (Центральный научно-исследовательский и проектный институт градостроительства), 70-80-е в связи с разработкой нового генерального

плана (тот же институт с участием автора). После 1985г. по заказу Моссовета Московская агломерация была обоснована в качестве объекта реформы управления, нацеленной на возрождение городского управления столичным организмом[31, С.62].

В XX в., в отличие от XIX в., когда был образован всего один город– Павловский Посад, происходит образование и рост новых городов. Еще при Временном правительстве в 1917г. самый крупный из сельских промышленных центров – Орехово-Зуево – получил права города. В 1925-1926 гг. к нему присоединилось еще 12 центров. Среди них были Люберцы, Мытищи, Лосиноостровская (впоследствии переименованная в город Бабушкин), Перово, Кусково, Щелково, Раменское, Наро-Фоминск и др. Особняком среди них стоял город Талдом (одно время называвшийся Ленинском), бывший не фабричным, а кустарно-промысловым селом (здесь выделывалась обувь).

Примечательным надо считать возникновение группы городов непосредственно вблизи Москвы. С этих пор формирование Московской агломерации пошло высокими темпами. В 1926-1941 гг. сеть подмосковных городов пополнилась 10 новыми городами, начавшими свой путь развития города фабричными или заводскими селами. Но уже в большем количестве (12) стали появляться города-новостройки. Среди них преобладали центры тяжелой промышленности. Электросталь был металлургическим центром, дававшим качественные стали, Шатура и Новокаширск – центрами электроэнергетики, Воскресенск – центром химического производства минеральных удобрений и цемента. Подмосковье вместе с Москвой выступало в роли главной в стране базы индустриализации, обеспечивая техническое перевооружение всех отраслей народного хозяйства. Новые подмосковные города являлись также центрами новых отраслей, помогающих ускорению экономического развития страны. Город Калининград возник как центр ракетной техники. Был создан и

предшественник Жуковского – крупный центр проектирования и испытания самолетов – поселок Стаханово (в город Жуковский он был преобразован после войны).

После окончания Великой Отечественной войны возобновился прерванный войной процесс преобразования в города старых промышленных центров. Наряду с ним шло обновление тех старых городов, которые располагали наилучшими предпосылками для развития. Создавались и новые города. Подчас нелегко провести границу между новым городом, созданным на чистом месте, и городом, который сформировался на основе незначительного до революции промышленного пункта. Например, на территории нынешнего города Хотьково существовало несколько селений. В некоторых из них, то возникали, то прекращали свое существование небольшие промышленные предприятия. Но только после того, как началось строительство завода электроизоляционных материалов, и стал работать филиал Московского лакокрасочного завода, Хотьково стало на путь превращения в город. То же самое можно сказать о таких городах, как Чехов, который сделал мощный рывок в своем развитии после размещения в нем крупного полиграфического комбината, как Луховицы, Куровское и некоторых других.

В этот период тон задавали города-новостройки. Они превосходили старые центры не только размерами. Главное было в том, что они представляли производства, располагавшиеся на вершине территориально-производственного комплекса региона. Как правило, они являлись сочетанием прикладной науки, проектно-конструкторской деятельности и опытных производств. Они зарождались еще до войны, но получили заметное развитие после ее окончания. Их главная задача состояла в разработке новой техники и новой технологии.

В 1960г. началось строительство города-спутника столицы – Зеленограда. В 1963г. он получил статус города. Запроектированный

первоначально на 60 тысяч жителей, он вскоре превысил этот рубеж и стал развиваться в более крупный город, занял живописную местность между железной дорогой и шоссе на Санкт-Петербург. А сейчас этот крупный центр электроники уже перешагнул железную дорогу. Новым явлением стало возникновение городов – центров фундаментальной науки. Первенец в этой плеяде – город Дубна, который возник вместе с Институтом ядерных исследований, где работали и отечественные, и иностранные ученые. Затем последовали Пущино (биология), Протвино (физика высоких энергий), Троицк (физические науки), Черноголовка. Можно отметить особенности размещения названных групп городов. Старопромышленные центры разместились своеобразным «роем» в Восточном Подмосковье. Города – центры прикладной науки и конструкторских разработок, специализирующиеся в области авиастроения, ракетно-космической техники, оптической механики, электроники, электротехники, предпочитают размещаться в пределах Московской агломерации, т.е. не удаляться от московской городской черты (городская черта – граница города как административно-территориальной единицы). Центры фундаментальной науки избрали себе места подальше от столицы, в периферийной зоне области. Все они лежат вне железнодорожных радиусов, а к Пущину и Троицку даже не подходят и железнодорожные ветки.

В последние 15 лет Московская городская агломерация продолжала интенсивно развиваться, сохраняя тенденции уплотнения ядра, усложнения структуры и периметрического расширения, заложенные еще в конце советского периода. Вместе с тем в последние годы происходят качественные изменения в её развитии. Ближний (первый) пояс подмосковных районов окончательно интегрировался с ядром агломерации - Москвой, а ряд городов в связи с пространственным развитием столицы оказался более интегрированным в структуру столицы, чем отдельные районы самой Москвы [46, С.62-69].

Параллельно с этим происходит и территориальный рост агломерации: сейчас уже практически все Подмосковье можно считать пригородной зоной. Повышение интенсивности связей (в первую очередь - транспортных) заметно расширило территорию функциональных связей с Москвой, отодвинув в большинстве случаев изохрону двухчасовой транспортной доступности за границу области. В пределах области вне этой зоны находятся лишь относительно малодоступные части на западных и восточных окраинах области: своеобразные «медвежьи углы», образованные на стыке границ районов и областей.

В Московскую агломерацию входит более 50 городов, в том числе 14 с населением свыше 100 тыс. человек, некоторые из которых имеют агломерации второго порядка.

Население Московской агломерации в пределах двух пригородных поясов, с пригородной зоной в радиусе 70 км от МКАД (одно из наиболее распространенных понятий Московской агломерации) оценивается от 14,5 до 17,4 млн человек. Площадь Москвы и её пригородной зоны в радиусе 60-70 км — 13,6 тыс. кв. км [37, С.14-15].

Маятниковые поездки населения внутри агломерации оцениваются не менее чем в 1,8 млн чел. в сутки. Сообщение на общественном и личном транспорте отличается колоссальной загруженностью — так, в часы «пик» многочасовые «пробки» на автомагистралях на въездах утром и выездах вечером достигают сотен метров и даже нескольких километров, а интервал движения пригородных электропоездов в Московском узле составляет 4-6 минут [40, С.54].

Московская агломерация расширяется и уплотняется быстрыми темпами — на 2006 год зонами сплошной застройки или строительства по некоторым направлениям почти непрерывно покрыты десятки километров от МКАД [46, С.18] (как, например, практически сплошная сверхурбанизированная полоса длиной порядка 80 км, проходящая через

Москву от Климовска до Пушкино). Реализуется ряд проектов, связанных с формированием городов-спутников Москвы (в настоящее время идет строительство города-спутника Домодедово и Москвы — Константиново), а по планам, в будущем, количество вновь построенных городов может достигнуть 12. Знаковым стало решение правительства Московской области о строительстве в Подмосковье линий метрополитена, вписанное в генеральный план развития области.

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 т. н. мировым городом второго (β) порядка в качестве центра науки, культуры, образования, финансовой деятельности. Благодаря этому, Московская агломерация имеет дальнейшие перспективы для своего развития в отличие от многих агломерацией РФ, исключительно связанных с промышленным производством (это большинство российских агломераций, созданных в советское время) [15, С.38-39].

Некоторые политики и эксперты считают целесообразным административно объединить Москву и Московскую область в один субъект федерации (вариант — создание на их основе четырёх новых субъектов), так как нынешние административные границы Москвы весьма условны, и фактически Москва — это агломерация, включающая слившиеся с ней ближайшие (и не очень) города Московской области. Однако Московская область в лице её властей отстаивает свою самостоятельность и даже подвергает сомнению уместность терминов «агломерация» или «мегалополис» [42, С.13-15].

В Московскую агломерацию в узком масштабе входят непосредственно примыкающие к границе Москвы города (часть из них — областного

подчинения). Это так называемый ближний пояс спутниковых городов [22].

В настоящее время под Московской агломерацией в более широком масштабе подразумевается не только Москва с непосредственно примыкающими к ней населёнными пунктами, а Москва с двумя пригородными поясами и вся Московская область (столичный регион) с третьим поясом [17, С.15-18].

В первый (ближний) пригородный пояс, по мнению В. Г. Глушковой, входят города Химки, Долгопрудный, Мытищи, Королёв, Балашиха, Реутов, Люберцы, Видное, Одинцово, Красногорск, Зеленоград (формально являющийся частью Москвы), они расположены до 10-15 км от МКАД [22].

К понятию ближнего пояса пригородов близко понятие ЛПЗП (Лесопарковый защитный пояс Москвы, который вместе с находившимися на его территории поселками и городами официально входил в состав Москвы с 1960 по 1961 год). В ЛПЗП Москвы не были включены города Королёв (Калининград) и Железнодорожный.

По этим критериям список городов ближнего пояса может быть детализирован и включает следующие города:Одинцово; Красногорск;Химки; Долгопрудный; Лобня; Мытищи; Королёв; Юбилейный; Балашиха; Реутов; Железнодорожный; Люберцы; Котельники; Дзержинский; Лыткарино; Видное; Московский, а также посёлки городского типа и сельские населённые пункты непосредственно окружающих Москву районов Московской области.

Пригородная зона Москвы, границы которой проходят на расстоянии 50—70 км от Москвы, по мнению В. Г. Глушковой и является Московской агломерацией (с включением Москвы) [21].

Пригородная зона Москвы включает в себя 14 районов Московской области (из них 2 частично), 25 городских округов, 4 городских округа-ЗАТО. Площадь собственно пригородной зоны составляет 12,0 тыс. км², население 4,2 млн. чел., а с включением Москвы вся Московская

агломерация имеет площадь 13,1 тыс. км², население 14,7 млн. чел. (в 1996 г. по подсчётам автора площадь агломерации составляла 13,6 тыс. км², население 13,4 млн. чел.) [20].

## 2.2 Проблемы управления Московской городской агломерацией

Московская агломерация - Самая крупная в России моноцентрическая (т.е. имеющая один главный центр) агломерация. Особенностью Московской агломерации является еще и чрезмерная концентрация административных, финансовых, коммуникационных, логистических, социальных и т.д. функций в одном городском центре — Москве и ее агломерации.Особенности её дальней и ближней истории, разнообразие природных ландшафтов, столичная роль наделили её многими, только ей свойственными чертами. Но вместе с уникальным здесь сочетается и типичное. Московская агломерация отражает общие тенденции развития агломераций, наделена их общими проблемами и выступает пионером в их решении. Поэтому её справедливо считать классической.

В настоящее время, Москва является городом – ядром московской городской агломерации. Особенности структуры и модели управления московской городской агломерации диктуются особенностью статуса Москвы как города федерального значения город, не входящий в состав какого-либо субъекта федерации и наделенный статусом субъекта федерации. Соответственно этому Москва, по сути дела, является носителем двух статусов: статуса города и статуса субъекта Федерации, закрепленного, прежде всего, в ст. 72 и ст. 73 Конституции Российской Федерации.

Общая численность Московской агломерации около 12 млн. человек. В её составе свыше 60 городов и несколько десятков посёлков городского типа, сотни сельских поселений. Агломерация имеет звёздную конфигурацию, вытягиваясь лучами вдоль 11 железнодорожных радиусов. Ежедневно в

Москву и в Подмосковье приезжает на работу около 600 тыс. человек, навстречу им движется поток в 160-200 тыс. Ближние спутники являются прямым продолжением Москвы и по своим функциям, характеру основных производств, типу застройки мало отличаются от периферийных районов столицы. О развитости агломерации, зрелости её территориальной структуры свидетельствуют сложившиеся в разных частях «материнской» агломерации локальные гнёзда городов и посёлков— агломерация второго порядка.

Характерная черта столичной агломерации— скопление различных по своим размерам городов (включая 16 городов с более чем 100 тыс жителей), по срокам образования (Волоколамск и Дмитров – ровесники Москвы, результаты первых пятилеток— Фрязино и Электросталь, сформированные из фабричных сел— Щелково и Озёры), по профессии. Занимательно обилие городов специализирующихся на научных исследованиях и проектно-конструкторских разработках. Включая большие центры: электроники – Зеленоград, ядерной энергетики и исследований – Дубна, промышленной авиации – Жуковский.

Данные особенности столичной агломерации и диктуют особенности управления московским регионом. В настоящее время, когда говорят о системе управления московской городской агломерации, речь идет о двух независимых административных системах, управляющих своими территориями на принципах, не согласованных между двумя субъектами. Такое разделение в управлении приводит к дестабилизации социальной сферы и ограничению возможностей жителей Москвы и Московской области по многим аспектам: быт, производство, перемещение. Назрело множество проблем административного порядка, связанных с управлением столичного мегополиса, требующих своего решения. Об этом говорят в связи с назначением на должность нового мэра столицы Сергея Собянина [13]. Решение проблем мегаполиса напрашивается само собой: столица не должна замыкаться рамками существующих границ. Ее устойчивое развитие

возможно только при условии синхронизации усилий руководства Москвы и Московской области в рамках единой стратегии развития московского региона. Объединение Москвы и Московской области, по мнению многих экспертов, позволит действительно кардинально разрешить имеющиеся проблемы, не допустить возникновения и развития новых.

Комплексное управление развитием агломерации должно строиться на взаимовыгодном сотрудничестве субъектов интеграции для повышения качества жизни всего населения Московского региона.Сейчас необходимо усиление координирующей и направляющей роли Правительства РФ в обеспечении взаимосвязанного и интеграционного развития Москвы и Московской области и превращение Москвы в «глобальный город» на основе специальной федеральной целевой программы. Реализация этого проекта позволит существенно повысить интенсивность развития региона, а также отработать на данном примере новые механизмы обеспечения единства системы исполнительной власти России в целях более эффективной реализации приоритетов национального развития.

Но кроме административных преобразований чрезвычайно важным для эффективного управления Московским регионом является умение осуществлять взаимодействие на договорной основе при решении вопросов развития агломерации.

В этой связи, следует сказать об опыте взаимодействия исполнительной власти г.Москвы и Московской области.

В связи с тем, что в научной литературе недостаточно полно представлено понятие «взаимодействие органов исполнительных власти различных субъектов государственной власти», представляется целесообразным остановиться на анализе общих вопросов взаимодействия, ибо взаимодействие определяет существование, структурную организацию и свойства всякой материальной системы.

Философская категория взаимодействия включает в себя действующие

связи и реальное воздействие взаимодействующих элементов и представляет собой абстракцию высшего порядка по отношению ко всем другим ее значениям. В широком смысле слова, «взаимодействие - процесс взаимного влияния тел друг на друга, наиболее общая, универсальная форма изменения их состояния» [50].

Взаимодействие вообще - это «философская категория, отражающая процессы воздействия различных объектов друг на друга, их взаимную обусловленность, изменение состояния. Взаимодействие представляет собой вид непосредственного или опосредованного, внешнего или внутреннего отношения связи» [50].

Взаимодействие определяет существование, структурную организацию и свойства всякой материальной системы, возможность ее объединения в большую систему. Категория взаимодействия в философской литературе рассматривается как универсальная форма движения, развития материи: взаимодействие двух и более явлений или тел.

В результате взаимодействия становится возможным современное восприятие многофункциональных систем и подсистем в единстве и взаимосвязи всех образующих эти системы элементов. Это дало толчок к широкому употреблению в научной литературе и правовых актах терминов «взаимодействие» и «организация взаимодействия».

Организация взаимодействия внутри каждой из взаимодействующих систем требует использования оптимальных форм и методов. Для этого необходимо иметь хорошо отлаженную правовую систему и достоверную информацию, которые являлись бы важным инструментом эффективного взаимодействия.

Исходя из вышеизложенного, следует, что взаимодействие - это деятельное проявление (в соответствии с нормами действующего законодательства) субъектов (участников) взаимодействия - системного образования, согласованное по цели, основанное на кооперации, деловом

сотрудничестве и взаимопомощи в интересах решения их общих задач.

Практика последнего времени свидетельствует о том, что органами исполнительной власти Москвы и Московской области на рабочем уровне поддерживается взаимодействие, а Правительством Москвы и Правительством Московской области принимаются необходимые меры по выполнению действующего законодательства, регламентирующего те или иные вопросы возникающие в сфере интересов Московского региона.

В целях организации межмуниципального сотрудничества российским законодательством, в частности, Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ (ст. 8, 68, 69), предусматривается возможность создания объединений муниципальных образований,учреждения хозяйственных обществ и других межмуниципальных организаций, и заключение договоров и соглашений.

Совместным распоряжением Мэра Москвы и Губернатора Московской области от 28 февраля 2002 г. № 112-РМ/150-РГ утверждено Положение об Объединенной коллегии исполнительных органов государственной власти Москвы и Московской области.

В соответствии с данным положением объединенная коллегия исполнительных органов государственной власти Москвы и Московской области, является постоянно действующим коллегиальным совещательным органом, обеспечивающим взаимодействие и координацию деятельности исполнительных органов государственной власти Москвы и Московской области в вопросах перспективного, комплексного и сбалансированного социально-экономического развития региона, включающего территории г. Москвы и Московской области.

Задачами объединенной коллегии является обеспечениекоординации действий исполнительных органов государственной власти Москвы и Московской области с целью эффективного и гармоничного развития г. Москвы и Московской области по следующим основным направлениям:

-реализация Договора о взаимопонимании и взаимодействии

Администрации Московской области и Мэрии Москвы от 21 июня 1999 г.;

-подготовка совместных законодательных инициатив по вопросам, представляющим взаимный интерес;

-участие в подготовке и рассмотрении проектов и реализации актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по г. Москве и Московской области;

-использование трудовых ресурсов и расширение сферы занятости;

-интеграция в промышленном производстве;

-земельные отношения и пользование природными ресурсами;

-градостроительство;

-экология и ресурсосбережение;

-развитие энергосистем региона;

-сельскохозяйственное производство, переработка и обеспечение продовольствием;

-дорожное строительство и транспорт;

-информатизация, телекоммуникация и связь;

-торговля;

-сохранение научного потенциала в части фундаментальных исследований и отраслевой науки, способствующего социально-экономическому развитию г. Москвы и Московской области;

-осуществление Москвой и Московской областью столичных функций;

-социальная защита населения и социальное обеспечение жителей г. Москвы и Московской области;

-образование;

-развитие сферы отдыха и туризма,

а также по другим направлениям, определяемым решениями Объединенной коллегии.

Так же в функции объединенной коллегии входит:

-формирование общего видения стратегических перспектив развития

агломерации;

-определения основных направлений межмуниципального сотрудничества;

-достижение договоренностей о реализации совместных межмуниципальных проектов, принятие согласованных решений об их организации и финансировании;

-обеспечение межмуниципального взаимодействия в вопросах создания благоприятного имиджа агломерации в глазах инвесторов и повышения её конкурентоспособности;

-выявление потенциально конфликтных вопросов межмуниципального взаимодействия и поиск компромиссных вариантов их решения;

-успешная реализация стратегии агломерации возможна в условиях опоры на активное развитие гражданских инициатив в формировании общественного сознания в интересах агломеративного объединения. В качестве важной составляющей предлагаем создание инфраструктуры общественных фондов, влияющих на инвестиционное, инновационное, социо-культурное взаимодействие территорий в рамках Московской агломерации. Кроме того, фонды могут создаваться муниципальными образованиями для привлечения дополнительных средств на реализацию проектов развития.

Главной проблемой является искусственное разделение объекта управления на две подсистемы - город и городскую агломерацию, управляемые двумя равноправными властными структурами (Правительство города Москва и Правительство Московской области). Подобное обстоятельство делабсурдно, не соответствует природе вещей и вредно для жизнедеятельности системы в целом и для каждого из проживающих в ней людей.

В соответствии с утверждением, которое было сформулировано в п.1.3 субъект управления должен осознать и делимитировать свой объект как

целостность и относительную автономность. При этом открытость и широта функций крупнейших городов и их агломераций создают постоянную проблему делимитации и определения их границ как объектов управления.

Кроме того, важнейшей особенностью развития системы урбанизированного и экономического каркаса страны является чрезмерная концентрация административных, финансовых, коммуникационных, логистических, социальных и т.д. функций в одном городском центре — Москве и ее агломерации. Москва уже не в состоянии эффективно справляться с частью возложенных на нее функций.

Так же наиболее эффективным механизмом политики такого рода является разработка программных документов по развитию агломераций, которые будут носить как стратегический, так и территориальный характер.

Рассмотрим, что предлагается авторами в целях исправления данной ситуации.

Опыт реформирования территориального управления в ряде развитых стран свидетельствует об изменении понимания задач региональной политики и прежде всего характера взаимоотношений центра и периферии. Властные структуры многих стран осознали необходимость сбалансированного развития регионов за счет передачи части функций на места, что особенно актуально для России как крупнейшего по площади государства мира. Повышение эффективности управления такой огромной территорией в значительной мере обусловлены тем, насколько рационально будет организовано территориальное управление, особенно когда кардинально меняются условия жизни общества. Это требует адекватного пересмотра существующей системы административно-территориального устройства.

Особая роль среди субъектов федерации принадлежит Московскому региону и от того, какое место он займет в новой системе экономических отношений, во многом зависит будущее страны.

Мировая практика развития территорий столичных и федеральных округов, столичных земель и департаментов свидетельствует о неизбежном сужении полномочий их органов власти и управления. Статус столичности дает определенные преимущества в их материально-финансовом обеспечении в качестве возмещения за выполнение столичных функций, но одновременно это влечет изъятие многих важных для органов власти и управления полномочий в пользу выше и нижестоящих органов власти.

На сегодняшний день наиболее сложные проблемы управления стоят перед столичным регионом, включающим город Москву и Московскую область, обладающих мощнейшим совокупным потенциалом, на порядок превосходящим потенциал любого другого субъекта федерации. В этом тандеме столица осуществляет непрерывную экспансию в отношении области.

Московская городская агломерация в своем развитии достиг такой стадии, когда появилась острая необходимость пересмотра существующей системы территориального управления для более эффективного решения политических, социальных, экономических вопросов. Речь идет о необходимости переустройства существующих административных границ и приведении их в соответствие с функциями, выполняемыми отдельными территориями. При этом наиболее сложной задачей исследования является организация рационального территориального управления Москвы и ближнего Подмосковья.

Надо сказать, что естественных территориальных границ в крупнейших городах быть не может, так как они не только постоянно расширяются подобно масляному пятну, но и выносят свои функции в близлежащие города, образуя таким образом агломерации поселений.

Несмотря на то, что Московская агломерация сложилась в конце XIXв. После 1985г. по заказу Моссовета Московская агломерация была обоснована в качестве объекта реформы управления, нацеленной на возрождение

городского управления столичным организмом [31, С.62-69].Несмотря на то, что профессионалы не прекращали настаивать на грамотном подходе к развитию города. До сих пор Московская столичная агломерация управляется двумя субъектами- властями Москвы и Московской области. Продолжает разрываться на части единый градоэкологический организм, между Москвой и Подмосковьем нарастают социальные проблемы в области ценообразования, транспорта, землепользования, обеспечения существования пенсионеров и маятниковых мигрантов.

К этим вопросам необходимо вернуться, как и к аналогичным проблемам в 125 крупногородских агломерациях России, затрагивающим болевые точки более 60млн российских граждан.

Границы Москвы, а также других 580 городов России нуждаются в переосмыслении. Это диктуется требованиями городского управления, правового государства и многоукладного хозяйства. Иначе сегодня трудно объяснить, почему Зеленоград- район Москвы, а Химки, куда были выселены из центра столицы москвичи,- область уже иного субъекта власти и управления.

В последние годы происходит дальнейшее ухудшение территориального управления Московским регионом за счет продолжающегося территориального роста столицы и усложнения конфигурации ее внешних границ, что еще более обостряет взаимоотношения столицы с Московской областью. На сегодняшний день Москва является одним из крупнейших городов мира, существенно превосходящим по числу жителей, а особенно по площади, такие европейские столицы, как Лондон и Париж. Площадь Москвы уже превысила 1 тыс. км$^2$, при этом за пределами Московской кольцевой автомобильной дороги (МКАД), являющейся до последнего времени юридической границей города, оказалась 1/10 территории Москвы. Внешние границы города протянулись на более чем 300 км, а средний внутренний радиус составляет

около 20 км.

Современные границы Москвы, в ряде случаев рвут «по живому месту» многочисленные экономические, социальные и культурно-бытовые связи, сложившиеся ранее внутри региона. Территориальный, рост города практически привел к ликвидации Химкинского района, на две части оказался разорванным Ленинский район. Московская кольцевая автомобильная дорога уже давно превратилась во внутригородскую магистраль, отделяющую преимущественно спальные районы Москвы от жилой застройки Люберец, Химок, Реутова, Красногорска и других городов ближнего Подмосковья, многие из которых оказались затянутыми в глубь московской застройки.

В то же время, как показали исследования Г. А. Гольца [17, С.54], город, как система большой сложности, может воспроизводить себя при сохранении затрат времени на передвижение жителей на уровне 30—35 минут, т. е. существует скрытый запрет на превышение этой величины. Его нарушение приводит к дезорганизации системы. В настоящее время средние затраты времени в Москве возросли до 45 минут. Этот разрыв сложился в результате того, что в развитии города существуют территориальные пороги, связанные со степенью развития городского транспорта. Обычный городской транспорт может обеспечить нормативный параметр, если город существует в пределах 500 км$^2$, а при системе экспрессных маршрутов — 800 км$^2$. В Москве же сложилась уникальная для крупнейших городов мира ситуация. Существующий технический уровень транспорта затрудняет централизованное обслуживание территории за пределами 500 км$^2$.тогда как фактическая площадь Москвы в два раза больше. Складывается ситуация, когда в пределах приемлемых затрат времени живет лишь половина всего населения Москвы, тогда как другая половина пользуется общественным транспортом в режиме жителей пригородных районов.

Заключение

В соответствии с проведенным исследованием, можно сделать следующие выводы:

1) Городская агломерация — компактная пространственная группировка поселений, объединенных многообразными связями (производственными, трудовыми, культурно-бытовыми, рекреационными) в сложную систему. Как правило она возникает вокруг города-ядра. Среди поселений, входящих в агломерацию, часто фигурируют города-спутники.

К основным признакам агломерации относятся:

- плотность городского населения и непрерывность застройки; наличие большого города-центра (как правило, с населением не менее 100 тыс. человек);

- маятниковые миграции и систематические передвижения людей в пределах агломераций на работу, к местам учебы, культурно-бытового обслуживания и отдыха, приобретающие беспрецедентный масштаб;

- доля работающих вне места жительства;

- количество городских поселений-спутников и интенсивность их связей с городом-центром;

- число телефонных разговоров с центром;

- производственные связи;

-связи по социально-бытовой и технической инфраструктуре (единые инженерные системы водоснабжения, энергоснабжения, канализации, транспорта и пр.)

2) В настоящее время полезно изучение зарубежного опыта, так как это позволит проанализировать и сравнить различные модели управления агломерацией, выработать решения, наиболее приемлемые для российских условий.

В работе были рассмотрены основные модели агломераций. Надо сказать, что на выбор модели агломерации влияют некоторые факторы, среди них называются в первую очередь: сложившаяся система расселения, политическая ситуация, сложившаяся система территориальной организации местного самоуправления.

При этом различные модели управления городскими агломерациями отличатся друг от друга по следующим признакам:

1. Политический вес глав местного самоуправления;
2. Институциональный или функциональный подход;
3. Степень централизации управления;
4. Число уровней управления.

В соответствии с проведенным анализом были выявлены следующие модели городских агломераций:

1. Одноуровневые модели бывают двух типов:

- городская агломерация, как единое муниципальное образование – унитарная модель;

- городская агломерация, как совокупность муниципальных образований – договорная модель.

2. Двухуровневые модели делятся на:

- муниципальную;

- государственно-муниципальную.

Данные модели были рассмотрены на реальных примерах, выявлены положительные и отрицательные моменты каждой модели.

3) Обобщая зарубежный опыт можно сделать выводы:

- Основной инструмент решения проблемы управления городских агломераций – организация сотрудничества между административными единицами (муниципалитетами);

- Организация сотрудничества – в форме делегирования части полномочий создаваемому межсубъектному органу управления или координации;
- Административно-территориальные преобразования не рассматриваются как способ решения проблем управления городской агломерации;
- Органы управления городской агломерации (там, где они есть) сотрудничают с «сильными» муниципалитетами;
- Межмуниципальное сотрудничество по одним вопросам сочетается с конкуренцией по другим;
- Модели сотрудничества, как правило, гибки, подвержены эволюции в соответствии с меняющимися условиями.

4) Общих черт у российских и зарубежных агломераций, конечно же, больше, чем различий. И иностранный опыт нам необходим в полной мере. Однако управление российскими городскими агломерациями имеют свои особенности. В частности российские муниципальные власти - неважные переговорщики. На Западе у муниципалитетов есть четкий ориентир, формирующий их переговорную позицию - увеличение на подконтрольной им территории стоимости ресурсов, являющихся основой их бюджетов. Для российских муниципальных властей свойственна большая степень зависимых от перечислений из регионального бюджета, все это не так важно, а значит, и их переговорная позиция будет менее внятной.

5) В настоящее время в РФ выделяют 52 агломерации, 43 из которых расположены в европейской части страны. При этом на практике сложилась следующая ситуация: на европейской территории России в сконцентрированы основная часть городских агломераций, имеющие высокий класс развитости. Здесь наблюдается наиболее густая сеть агломераций. В Центральной России практически все столицы субъектов федерации являются ядрами агломераций.

Надо сказать, что общими тенденциями развития городских агломераций в России можно считать:

- интенсификацию связей между городом-ядром и пригородом;
- расширение зоны влияния городов-ядер;
- стягивание населения в города и агломерации;
- концентрацию капиталов, «умов», наиболее квалифицированной рабочей силы в наиболее крупных городах и их пригородах (агломерациях);
- распространение влияния административно-территориальных преобразований на внутреннюю структуру городской агломерации.

6)В настоящее время Москва является городом – ядром московской городской агломерации. Особенности структуры и модели управления московской городской агломерации диктуются особенностью статуса Москвы, как города федерального значения, город не входящий в состав какого-либо субъекта федерации и наделенный статусом субъекта федерации. Соответственно этому Москва, по сути дела, является носителем двух статусов: статуса города и статуса субъекта Федерации, закрепленного, прежде всего, в ст. 72 и ст. 73 Конституции Российской Федерации.

Московская агломерация отражает общие тенденции развития агломераций, наделена их общими проблемами и выступает пионером в их решении. Поэтому её справедливо считать классической.

7) Решение проблем современной Московской агломерации напрашивается само собой: столица не должна замыкаться рамками существующих границ. Ее устойчивое развитие возможно только при условии синхронизации усилий руководства Москвы и Московской области в рамках единой стратегии развития московского региона. Объединение Москвы и Московской области, по мнению многих экспертов, позволит действительно кардинально разрешить имеющиеся проблемы, не допустить возникновения и развития новых. Перенос из столицы в область промышленных производств, научных баз, создание условий для

переселения части москвичей в Подмосковье обеспечит изменение ситуации к лучшему. Например, эффект «бутылочного горлышка» был бы преодолен путем строительства вылетных хордовых магистралей «Москва – Подмосковье» большой протяженности.

9) Проведенное исследование позволяет сказать, что для Московской агломерации подходит так называемая государственно-муниципальная модель. Данная модель близка к двухуровневой модели, но в качестве верхнего уровня выступает региональный уровень, второй уровень представлен муниципальной властью. Государство не стимулирует и не принуждает муниципалитеты к кооперации, а непосредственно управляет ими. Данная модель в настоящее время представлена на примере городов федерального значения Германии (Берлин, Гамбург, Бремен).

Кроме того для московской агломерации наиболее подходит фрагментированная система управления, при которой на территории агломерации не создается единого органа власти, управление осуществляется многочисленными самостоятельными муниципалитетами, различным образом взаимодействующими друг с другом.

При этом основным инструментом управления является организация сотрудничества между административными единицами, на территории которых агломерация расположена. Практически данное положение реализуется через объединенную коллегию исполнительных органов государственной власти Москвы и Московской области.

Решение вопросов стоящих перед властями столичной агломерации зависит от социально-экономических и политических факторов.

Список использованных источников

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (действует с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ)// Консультант +

2. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 N 131-ФЗ// Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, N 40, ст. 3822

3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р Концепциядолгосрочного социально-экономического развитияРоссийской Федерации на период до 2020 года// Собрание законодательства 2008г. – 24.11.2008 - №4

4. Генеральный план развития Москвы до 2025 года // «Вестник мэра и Правительства Москвы» (http://gpinfo.mka.mos.ru/)

5. Закон города Москвы от 11.09.96 N 28-91 «О районной Управе в городе Москве»// http://docs.kodeks.ru/document/901742597

6. Андреева У. Собянин всея Москвы и области//Труд – 2 ноября 2010г.

7. Браде И., Бурдак И., Рудольф Р. Тенденции развития периферийных зон крупнейших городов Европы // Крупные города и вызовы глобалазации. -Смоленск, 2003

8. Вагин В.В. Город как объект управления: основные концепции принятия политических решений в городах. Информационный обзор. Москва: Юридическая литература. 2002

9. Виноградов В.А. (Ред). Местные органы власти: социально-экономические аспекты деятельности. Сборник обзоров. Москва: ИНИОН. 2006.

10. Глазычев В., Стародубовская И. и др. Челябинская агломерация:

потенциал развития. - Челябинск, 2008.

11. Индикаторы социально-экономического развития муниципальных образований / Авт.-сост. Г.Ю. Ветров, Д.В. Визгалов, А.А. Шанин, Н.И. Шевырова. М.: Фонд «Институт экономики города», 2002.

12. Королева Е.Н. Стратегическое управление развитием муниципальных социально-экономических систем в условиях глобализации: теоретико-методологические аспекты. - М.: ВГНА Минфина России, 2006.

13. Кузнецова О.В., Туровский Р.Ф., Хорват Д. Актуальные проблемы развития федеративных отношений в Российской Федерации. М., 2006.

14. Лаппо Г. Городские агломерации СССР-России: особенности динамики в XX веке // Российское экспертное обозрение. - 2007. - №4-5.

15. ЛаппоГ.М. Городские агломерации России/ Г. М. Лаппо, П. М. Полян, Т. И. Селиванова // Вопросы местного самоуправления. - 2010. - № 4. - С. 15-

53. Основные агломерации мира(15 июня 2009)
http://citypopulation.de/world/Agglomerations.html

54.Официальный сервер правительства Москвы
http://www.mos.ru/

55. Официальный сайт Московской области
http://www.mosreg.ru/

56. European cities. Insights on outskirts. Structures / Ed. by A. Borsdorf and P. Zembri. 2004 // www.qub.ac.uk/ep/research/costc10/index.html