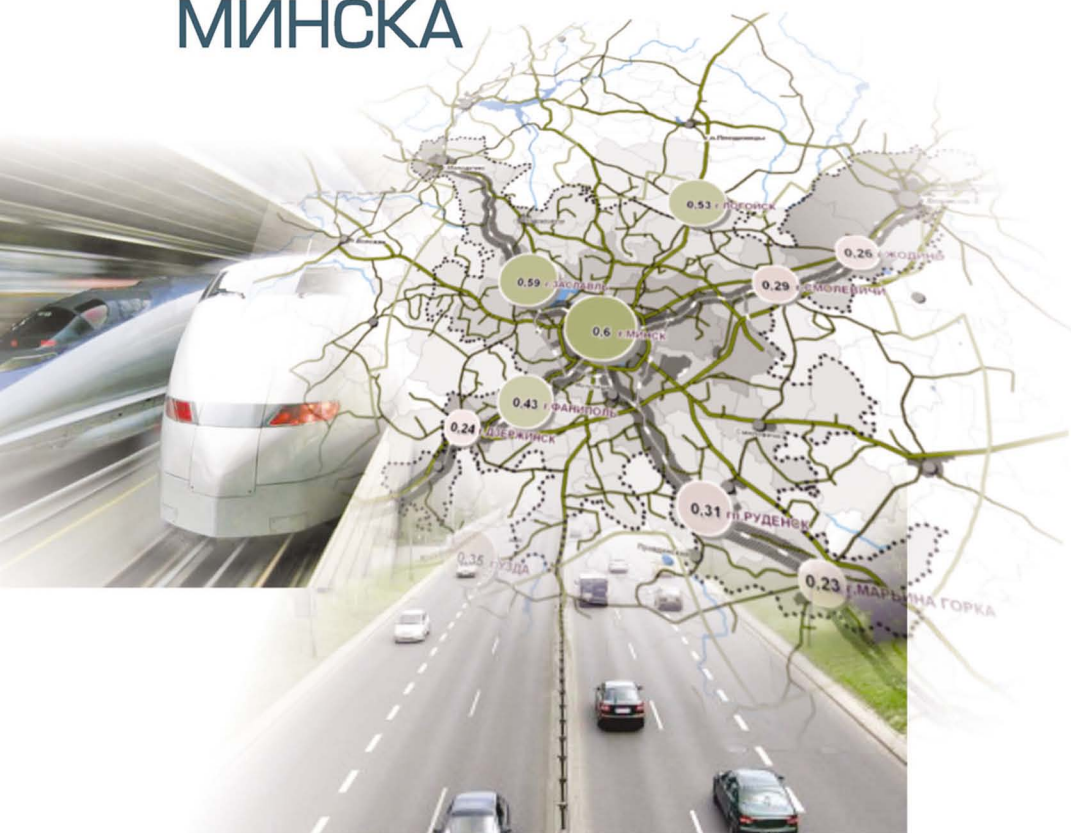




# КОНЦЕПТУАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ РАЗВИТИЯ ГОРОДОВ-СПУТНИКОВ МИНСКА



НАЦИОНАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ НАУК БЕЛАРУСИ  
Институт экономики

# КОНЦЕПТУАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ РАЗВИТИЯ ГОРОДОВ-СПУТНИКОВ МИНСКА

*Под общей редакцией Т. С. Вертинской*



«  
2013

»

УДК [325.11 + 711.417.5] (476-25)

ББК 60.54 (4Бей)

К65

**А в т о р ы:**

Т. С. Вертинская, А. В. Богданович, О. С. Булко,  
А. В. Кельник, О. А. Коледа, Ван Цзюнь, М. Г. Булавицкая

**Р е ц е н з е н т ы:**

доктор социологических наук, профессор Л. П. Шахотько,  
кандидат экономических наук Н. Г. Берченко

**Концептуальная модель развития городов-спутников**  
К65 Минска / Т. С. Вертинская [и др.] ; под общ. ред. Т. С. Вертинской ; Нац. акад. наук Беларуси, Ин-т экономики. – Минск : Беларус. навука, 2013. – 196 с.

ISBN 978-985-08-1604-7.

В монографии представлена концепция, определяющая на комплексной основе правовые и социально-экономические механизмы развития городов-спутников Минска и областных центров как территорий экономического освоения. Предложены новые подходы к разработке и реализации миграционной, промышленной, жилищной, социальной политики в городах-спутниках. Даны рекомендации по совершенствованию государственного управления, местного управления и самоуправления в городах-спутниках, а также взаимоотношения местных властей городов-спутников.

Адресуется научным работникам, преподавателям, аспирантам и студентам ВУЗов, специалистам органов государственного управления.

УДК [325.11 + 711.417.5] (476-25)

ББК 60.54 (4Бей)

**ISBN 978-985-08-1604-7**

© Институт экономики НАН Беларуси,  
2013

© Оформление. РУП «Издательский дом  
«Беларуская навука», 2013

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29 июня 2010 г. была утверждена Государственная программа по строительству крупных жилых районов для жителей Минска в городах-спутниках и выносу из столицы производственных объектов, целью которой является снижение производственной, жилищной нагрузки на столицу. Городами-спутниками Минска должны стать Смолевичи, Гатово, Дзержинск, Логойск, Фаниполь, Руденск, Заславль, Столбцы.

В качестве основного инструмента снятия производственной и жилищной нагрузки на Минск и развития городов-спутников рассматривается строительство жилых комплексов, т. е. учитывается жилищный фактор. В то же время, согласно информации Комитета архитектуры и градостроительства Мингорисполкома, стоимость квадратного метра в домах с каркасным исполнением в городах-спутниках аналогична стоимости квадратного метра в столице. Поэтому строительство жилых домов в городах-спутниках без учета потенциала маятниковой миграции и намерения жителей столицы о переезде создаст проблему пустующего жилья, как это случилось с жилыми домами для специалистов в агрогородках. Иными словами, отсутствует комплексный подход к решению вопроса развития городов-спутников, и главное – не учитывается вопрос создания рабочих мест и в целом состояние рынка труда.

Следует также указать, что основной акцент в реализуемых и планируемых мероприятиях по развитию городов-спутников сделан на административные методы. Не предусматриваются методы экономического стимулирования миграционных перемещений, условия развития предпринимательства для активизации экономической деятельности в городах-спутниках и соответственно для создания рабочих мест.

Принятию решений по развитию городов-спутников не предшествовало проведение глубокого анализа их социально-экономического положения. Имела место только одна научно-исследовательская работа «Исследование экономических проблем развития городов-спутников Минска: инфраструктура, промышленность, сфера услуг. Прогноз развития производственного потенциала и строительства жилья. Выработка предложений по развитию городов-спутников», выполненная Минским НИИ социально-экономических проблем, в которой не удалось провести анализ и разработать предложения по развитию городов-спутников.

Не осуществлялась в должной мере оценка общественного мнения, формирующийся механизм развития городов-спутников не включает общественную составляющую, реализуемую через институты гражданского общества, широкое обсуждение среди заинтересованных групп населения и субъектов управления угроз и рисков формирования городов-спутников и т. п.

Была поставлена задача – определить правовой статус городов-спутников как административно-территориальных единиц. Однако это не может обеспечить выполнение тех задач и функций, которые определены для городов-спутников. Поэтому актуальной задачей является поиск **модели развития городов-спутников**, создающей условия для активизации экономической деятельности, повышения их миграционной привлекательности. Существует также проблема согласования интересов органов государственного управления: Мингорисполкома, органов местного управления и самоуправления. Предполагается, что затраты на создание инженерной, транспортной инфраструктуры, частично на перенос предприятий возьмет на себя Мингорисполком, что станет большой нагрузкой на столичный бюджет. При этом не учитываются реально складывающиеся отношения между Минском и городами спутниками в области миграции, транспортных перемещений, маятниковой миграции, производственных связей. Нет практики развития партнерских отношений по горизонтали: между органами местного управления и самоуправления, позволяющими на равноправной основе с распределением ответственности и рисков решать вопросы создания городов-спутников.

Все это определило актуальность проведения исследования, по результатам которого подготовлена данная монография. В ней на основе исследования социально-экономического положения городов-спутников Минска и областных центров разработана концепция, определяющая на комплексной основе правовые и социально-экономические механизмы развития городов-спутников как территорий экономического освоения. В частности, большое внимание уделено анализу *рынка труда* формирующейся единой агломерации: Минск – города-спутники, включая оценку миграционных перемещений населения, разработку методики оценки миграционной привлекательности городов-спутников с учетом анализа факторов миграции и соответствующих предложений по стимулированию миграционного оттока населения в города-спутники. Предложены новые подходы к разработке и реализации промышленной, жилищной, социальной политики в городах-спутниках. Показаны особенности государственного управления, местного управления и самоуправления в городах-спутниках, а также взаимоотношения местных властей городов-спутников с государством, бизнесом, Минским городским исполнительным комитетом и соответствующими областными исполнительными комитетами.

Очевидно, что рассмотренными аспектами не исчерпываются направления развития городов-спутников, поднятые в работе проблемы и пути решения, безусловно, будут уточняться и получат дальнейшее развитие в ходе реализации конкретных шагов по развитию этих населенных пунктов. Возможно, ряд предложений, изложенных в книге, особенно касающихся системы управления городами-спутниками, их финансового обеспечения, покажутся спорными и преждевременными.

В то же время основная цель, стоящая перед авторами и заключающаяся в обосновании необходимости комплексного подхода к обеспечению привлекательности городов-спутников как мест проживания, так и работы, оказалась более приближенной, что не исключает в дальнейшем более глубокого исследования вопросов развития городских агломераций в аспекте инновационного и устойчивого развития регионов Беларуси.

## 1.1. Мировые тенденции развития агломераций

Агломерационный путь развития городской экономики – это естественный этап урбанизации. По мнению ООН, количество горожан к 2050 г. вырастет в 2 раза и достигнет 6,4 млрд чел. К 2015 г. прогнозируется формирование более 900 агломераций с численностью населения более 1 млн чел. Формирование агломераций создает лучшие условия для жизни и работы, место для творческой самореализации и инноваций, развития науки, для деятельности бизнеса.

Наиболее распространенным содержанием понятия «городская агломерация», или «конурбация», выступает компактное скопление населенных пунктов, главным образом городских, местами срастающихся, объединенных в сложную многокомпонентную динамическую систему с интенсивными производственными, транспортными, трудовыми и культурно-бытовыми связями. Особое отличие агломераций – маятниковые трудовые и культурно-бытовые поездки, что предполагает достаточное развитие в пределах агломерации различных видов пассажирского транспорта.

Основными условиями формирования и развития агломераций является наличие правовой базы (создание и функционирование агломераций, синхронизация мандатов, закрепление прав и обязанностей участников) и инфраструктуры (объединение в единую сеть, реализация комплексных проектов на базе агломерации).

Как свидетельствует зарубежный опыт, основными признаками современных городских агломераций являются:

компактное расположение населенных пунктов, главным образом городских;

наличие транспортных коридоров, позволяющих обеспечить взаимодействие различных видов транспорта и общность средств доставки населения и грузов;

доступность (полуторачасовая), которая позволяет при наличии развитой системы транспортных коридоров расширить границы агломерации (при условии других факторов экономической целесообразности);

концентрация промышленного производства и трудовых ресурсов, что на территории городской агломерации является обязательным;

высокая плотность населения – концентрация значительных масс населения вдоль транспортных коридоров;

тесные экономические связи – комбинирование и кооперирование промышленных предприятий при производстве и потреблении промышленной и сельскохозяйственной продукции (показатель – более мощные грузопотоки в пределах агломерации по сравнению с внешними грузопотоками);

тесные трудовые связи: часть работающих на предприятиях и в учреждениях одного поселения проживают в других поселениях, т. е. в пределах агломерации наблюдается взаимосвязанное расселение и происходят ежедневные маятниковые трудовые миграции между главным городом и поселениями пригородной зоны, а также между этими поселениями;

тесные культурно-бытовые и рекреационные связи: учреждения или места отдыха одного или нескольких поселений частично обслуживают жителей других поселений, происходят ежедневные или еженедельные маятниковые миграции с культурно-бытовыми или рекреационными целями;

тесные административно-политические и организационно-хозяйственные связи, которые реализуются посредством регулярных деловых поездок между поселениями агломерации по делам бизнеса, службы и общественной работы;

высокий уровень функциональной связанности – сближенность составляющих городскую агломерацию поселений и их функциональная взаимодополняемость; в большинстве случаев – соподчиненность поселений, находящихся в пределах агломера-



ционного ареала (не только административно-правовая подчиненность, но и исторически и экономически сложившаяся зависимость);

целостность рынков труда, недвижимости, земли;

правовая самостоятельность поселений – нахождение поселений в пределах своих административных регионов, кроме непосредственно примыкающих территорий;

многокомпонентность – населенные пункты в силу объективных причин сращиваются (объединяются) в сложные многокомпонентные системы;

динамичность, способность к быстрой адаптации к новым экономическим, социальным реалиям.

В своем развитии агломерация проходит несколько стадий формирования. На первом этапе она представляет собой конгломерат достаточно близко расположенных урбанизированных территорий, объединенных преимущественно производственными связями. В так называемых индустриальных агломерациях отсутствует единый рынок труда, земли, недвижимости и других ресурсов, что не позволяет классифицировать ее как сформировавшуюся. На втором этапе усиливаются устремленные к центру агломерации потоки маятниковой миграции, происходит формирование единого рынка труда агломерации. Третий этап – этап развитой агломерации, который характеризуется появлением единого функционально связанного пространства, причем осуществление ряда функций (производство, развлечение, потребление) центра (ядра) агломерации переносится на периферию, в города-спутники, получают развитие пригороды (субурбии), образуется единый рынок агломерации, она становится важным узлом в территориальной структуре национальной экономики. Этап постиндустриальной агломерации отличается встраиванием агломерации в глобальные экономические процессы, развитием интеллектуальной городской инфраструктуры, появляется новая концепция общественного пространства (так называемого третьего места), наибольшее развитие получает так называемый новый портфель ресурсов (человеческий капитал, технологические и управленческие инновации, постиндустриальная экономика технологий, емкие и динамичные рынки).

Одним из составляющих элементов любой агломерации является наличие городов-спутников. Учитывая стадии развития агломераций в мире, статус и социально-экономические функции городов-спутников в различных странах разнятся. В развитых странах города-спутники крупных городских метрополий прошли в основном все четыре этапа развития агломераций и находятся, как правило, на третьем или четвертом этапе. В развивающихся странах и в странах с переходной экономикой доминируют первый и второй этапы развития агломерации. В настоящее время концепция развития городов-спутников претерпела существенные изменения. На первом и втором этапах развития агломераций город-спутник рассматривался в первую очередь как «спальный район» главного города агломерации, при этом сильно зависимый от него во всех социально-экономических вопросах. В настоящее время в развитых странах формальной оценкой успешности функционирования того или иного города-спутника считается его максимальная независимость от главного города.

**Современный город-спутник** – это город или поселок городского типа, который развивается возле более крупного города, функционирует с городом-центром в единой концепции социальной, транспортной и коммерческой инфраструктур и связан с ним общностью жизни населения – взаимным производственным, кадровым, культурно-бытовым, рекреационным и иным тяготением. При этом город-спутник имеет оптимальную транспортную доступность до города-центра и отличается ландшафтной архитектурой и особым вниманием к охране окружающей среды.

Все это представляет особые конкурентные преимущества города-спутника и определяет стратегию его развития в рамках системы расселения на территории. Такие города-спутники становятся объектом привлечения миграционных потоков как из главного города агломерации, так и со всей страны. Немаловажным фактором является максимальная автономность города-спутника, насколько это возможно, от главного города агломерации в социальных и правовых аспектах функционирования. Маятниковая миграция между городом-спутником и главным городом агломерации должна сводиться к минимуму. Для этого необходимо

выработать оптимальную стратегию использования трудового и экономического потенциала города-спутника. В связи с этим важным становится выбор специализации того или иного города-спутника как на стадии создания нового города, так и на стадии угасания уже существующих городов. В современной градостроительной политике в развитых странах есть понимание, что создание и функционирование городов с монопрофильной специализацией имеет определенные социально-экономические риски.

Монопрофильность экономики города-спутника определяется следующими параметрами:

- 1) наличием в городе одного или нескольких аналогичных предприятий одной отрасли (одного сегмента отраслевого рынка);
- 2) существованием на территории цепочки технологически связанных предприятий, работающих на один конечный рынок;
- 3) значительной зависимостью доходной части бюджета города от деятельности одного (или нескольких) крупных предприятий;
- 4) однородным профессиональным составом населения.

Вследствие переноса производств из больших городов и их специализации на секторе услуг складывается новая система пространственной концентрации данных сфер. Так, специалисты Всемирного банка говорят о формировании двух типов городов – диверсифицированных и специализированных. Агломерации, как правило, состоят из нескольких крупных диверсифицированных центров и множества более мелких специализированных городов. Диверсифицированные города – это крупные центры, основой которых являются услуги, высокие технологии, научные исследования, производство нестандартной промышленной продукции и даже новые производственные предприятия. Все эти сектора пользуются агломерационными эффектами, присущими крупному городу. Высокая земельная рента не столь важна для предприятий сферы услуг, поскольку они занимают относительно небольшие площади. В то же время в городах-спутниках концентрируются промышленные предприятия определенных отраслей, пользующиеся эффектами локализации (т. е. выгодой от близкого расположения однородных предприятий), относительно более

дешевыми факторами производства (в частности, низкой стоимостью земли и дешевым трудом).

Существование подобного разделения доказывается статистикой распределения занятости по городам разных размеров. Если в 1950 г. в США соотношение между числом менеджеров и рабочих было одинаковым в городах всех типов, то к 1990 г. в небольших городах (75–250 тыс. чел.) на одного рабочего приходилось на 20% меньше менеджеров, чем в среднем по стране. В то же время в крупнейших городах (свыше 5 млн чел.) этот показатель превышал средний по стране на 50%. Аналогичные тенденции отмечались и в развитых европейских странах. Кроме того, как уже было сказано, уровень развития коммуникационных технологий позволяет географически разделить менеджмент компании и непосредственное производство.

В Беларуси актуальной в последнее время стала проблема дальнейшего расширения Минска и ряда городов-областных центров. В числе основных факторов, которые могут способствовать перемещению населения в города-спутники и приостановить рост численности населения Минска, находятся решение жилищного вопроса в более короткие сроки по сравнению с Минском и строительство жилья по более низкой цене; возможность роста уровня реальных доходов не ниже столицы и соответственно обеспечение работой; обеспечение уровня социального обслуживания не ниже столицы; избежание проблем больших городов (перенаселенность, экология, транспортная напряженность и т. п.) и другие (возможность получения профессии, создания семьи, проведения досуга и т. п.).

С учетом этого на комплексной и системной основе должна строиться государственная политика по развитию городов-спутников и созданию привлекательных условий для внутренней миграции в малые, средние города и сельские населенные пункты.

Сегодня уже многое сделано в этом направлении. В частности, созданы беспрецедентные условия для развития предпринимательства в этих населенных пунктах. В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 6 января 2012 г. № 13 «О некоторых вопросах предоставления гражданам государственной поддержки при строительстве (реконструкции) или приобретении

жилых помещений» граждане, состоящие на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий, имеют большие льготы в населенных пунктах с численностью до 20 тыс. чел. по сравнению с Минском. В рамках реализации ряда государственных программ осуществляется строительство социальной и транспортной инфраструктуры.

Основными официальными документами, которые определяют государственную региональную политику в области развития городов-спутников Минска, являются:

Указ Президента Республики Беларусь от 30 августа 2011 г. № 385 «Основные направления государственной градостроительной политики Республики Беларусь на 2011–2015 гг.».

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29 июня 2010 г. № 976 «Государственная программа строительства крупных жилых районов для жителей Минска в городах-спутниках и выноса (переноса) из столицы в населенные пункты республики некоторых производственных объектов».

Генеральный план развития Минска до 2030 г.

Схема комплексной территориальной организации Минской области.

Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 г.

Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2011–2015 гг. Государственная программа инновационного развития Республики Беларусь на 2011–2015 гг.

Программы развития промышленного комплекса Республики Беларусь на 1998–2015 гг.

Стратегии технологического развития Республики Беларусь на период до 2015 г. Национальная программа развития экспорта Республики Беларусь на 2011–2015 гг.

Общее количество населения предполагаемых городов-спутников на 1 января 2012 г. составляло 155 тыс. чел., что примерно соответствует средним показателям численности населения среди административных районов города Минска.

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29 июня 2010 г. была утверждена Государственная программа

по строительству крупных жилых районов для жителей Минска в городах-спутниках и выносу из столицы производственных объектов, целью которой является снижение производственной, жилищной нагрузки на столицу. В качестве городов-спутников Минска в Государственную программу включены 9 городских поселений: промышленные – Дзержинск, Жодино, Фаниполь; агропромышленные – Смолевичи, Столбцы, Узда, Руденск; туристско-рекреационные – Заславль, Логойск. Кроме этих городских поселений в качестве городов-спутников Минска рассматривается город Марьина Горка. Для разработки концептуальной модели их развития необходимо исследовать основные подходы и варианты функционирования городов-спутников, существующие за рубежом.

## **1.2. Зарубежный опыт управления крупными городами и стимулирования развития городов-спутников**

### ***1.2.1. Зарубежная практика управления крупными городами***

Согласование интересов социально-экономического и экологического развития крупных городов и близлежащих небольших поселений актуально для многих стран мира. Анализ существующих теоретических подходов к развитию крупных городских образований и управлению ими показал, что общепризнанной и универсальной теории управления крупными городами и городскими агломерациями не существует.

Исследование международной практики управления отдельными крупными городами и городскими агломерациями, в том числе и имеющими статус столицы, показало, что в современном мире существуют различные формы управления городскими территориями.

Определенный интерес представляет опыт управления крупными городами в странах Европы, Северной Америки, а также в России и Украине. Так, в **Венгрии** для управления столицей – **Будапештом**, где проживают 1,8 млн чел., созданы муниципальные

структуры на уровне 23 городских районов, а также общегородская структура. Их статус и сферы компетенции определяются специальным законом «О местной власти».

В **Италии** для более эффективного управления крупными городами с 1990 г. стали создаваться особые самоуправляющиеся единицы – метропольные зоны, в состав которых входят два уровня местного самоуправления – городской, сосредоточенный в метропольном городе, и коммунальный – в прочих коммунах, входящих в состав метропольной зоны. К компетенции органов самоуправления метропольной зоны относятся вопросы территориального планирования мегаполиса, развития системы здравоохранения и образования, организации транспортного сообщения, водопользования и распределения энергии, охраны природных и культурных ценностей, утилизации отходов, а также деятельности служб, связанных с развитием экономики мегаполиса.

Современная система городского самоуправления **Великобритании** сформирована в основном к середине 70-х годов XX в. Система органов самоуправления столицы – **Лондона** была установлена Актом об управлении Лондоном и состояла из Совета Большого Лондона, который являлся верхним уровнем муниципального управления для 35 лондонских округов и старого Лондон-Сити. Этот Совет был упразднен в 1986 г. Одна из причин – город перерос свои границы, и Совет управлял не агломерацией, а только ее частью. Таким образом, Лондон до 2000 г. представлял собой совокупность 33 самостоятельных муниципальных образований. Они имели законодательно закрепленный перечень полномочий и самостоятельные источники доходов. В 2000 г. было создано новое единое правительство Лондона – администрация Большого Лондона, которая состоит из избираемых мэра и законодательного собрания.

В **Швеции** существуют три уровня управления – центральное правительство, графства и муниципалитеты. **Большой Стокгольм** покрывает территорию 20 муниципалитетов и представляет собой особую форму графства. Отличием Большого Стокгольма от остальных графств является решение вопросов, характерных для городских агломераций (стратегическое планирование

развития региона, планирование землепользования, вопросы развития транспорта, здравоохранения, образования и др.). Все остальные функции закреплены за муниципалитетами нижнего уровня. На территории Большого Стокгольма действуют также иные формы региональных организаций: добровольный региональный комитет, ассоциация муниципалитетов для обеспечения жилищного строительства, межправительственная корпорация по электроснабжению и др.

До 1920 г. власть **Берлина** представляла собой множество слабо связанных между собой административных структур. Закон «О Большом Берлине», принятый в 1920 г., трансформировал город в единую административно-территориальную единицу с избираемыми мэром и советом. Одновременно были созданы советы на уровне отдельных районов агломерации, которым передана часть полномочий. В послевоенный период Берлин был разделен на две части, каждая из которых развивалась по своим законам. В 1990 г. вновь было создано единое правительство г. Берлина и прилегающих поселений агломерации, а на более низком уровне – 23 районных совета, которые позже были укрупнены и их число сократилась до 12.

Структуры муниципального управления крупными городами и городскими агломерациями в **Канаде** представлены одноуровневыми и двухуровневыми муниципалитетами. В рамках одноуровневой структуры каждый муниципалитет отвечает за все виды услуг на территории городской агломерации; при двухуровневой структуре управление городской агломерацией осуществляют специально созданные структуры на уровне нескольких муниципалитетов. Одноуровневые и двухуровневые структуры управления городскими агломерациями в Канаде (как и в других странах мира) образуются в основном или путем слияния самостоятельных муниципальных образований и созданием на их территории нового муниципалитета, или в результате поглощения – включения в состав городского муниципалитета близлежащих земель, входящих либо не входящих в состав других муниципалитетов. К числу примеров крупномасштабных слияний, инициированных властями провинций Канады, можно привести



слияние столичного муниципалитета **Оттавы** с 11 муниципалитетами более низкого уровня, а также слияние 28 муниципалитетов городских агломераций **Монреаля** и **Квебека**. Единые органы управления городскими агломерациями Монреаля и Квебека были созданы в 2001–2002 гг. Они состоят из мэров крупнейших городов агломерации и членов выборных муниципальных советов. Законодательно закрепленными полномочиями этих властей являются: планирование экономического, культурного и экологического развития региона; управление земельными ресурсами; продвижение мегаполиса на международные рынки; координация и финансирование системы общественного транспорта; разработка программ, содействующих росту налоговой базы; финансирование строительства социального жилья и др.

Одним из наиболее крупных по численности населения и экономически развитых центров Канады является столица провинции Онтарио – **Торонто**. В 1953 г. на территории городской агломерации была сформирована двухуровневая структура управления, включающая городское ядро Торонто и 12 пригородных поселений в качестве муниципалитетов нижнего уровня, а также общегородское муниципальное образование. В дальнейшем произошло укрупнение муниципалитетов нижнего уровня, их количество сократилось до 6. В 1996 г. принято решение о слиянии муниципалитетов нижнего уровня с общегородской структурой и формировании нового Торонто с населением более 2,5 млн чел. Решение вступило в силу в 1998 г. и в настоящее время территория города делится на округа с примерно одинаковой численностью населения, по которым проводятся выборы в городской совет. Однако сформированная структура охватывает лишь половину населения Большого Торонто, что не позволяет решать проблемы координации в рамках городской агломерации в целом.

Таким образом, анализ зарубежных моделей управления крупными городами и городскими агломерациями показал, что, несмотря на имеющиеся различия, в целом четко прослеживается объективная тенденция существования той ли иной формы координации деятельности отдельных административных структур города и прилегающих районов.

До недавнего времени проблемы городского управления и самоуправления в городах федерального значения **Российской Федерации** в основном рассматривались вне контекста активного развития городских агломераций, сложившихся вокруг этих городов. Между тем **Москву** окружают 15 больших городов-спутников, а границы агломерации по некоторым направлениям выходят за рамки Московской области. Еще более сложная ситуация сложилась в **Санкт-Петербурге**, в состав которого входят 8 городов и 21 городской поселок, зачастую не имеющие с ним даже общей границы. Таким образом, городская агломерация Санкт-Петербурга складывается из муниципальных образований, входящих в состав Санкт-Петербурга и Ленинградской области, причем территории этих двух регионов представляют «чересполосицу»: например, Ломоносов входит в состав Санкт-Петербурга, а Ломоносовский район – в Ленинградскую область. Подобная ситуация делает актуальными по меньшей мере две проблемы. Во-первых, это учет особенностей организации местного самоуправления в пригородных муниципалитетах, входящих в состав Москвы и Санкт-Петербурга. Во-вторых, это использование различных форм и методов координации общих вопросов в рамках городских агломераций Москвы и Санкт-Петербурга, территория которых относится к разным субъектам Федерации. Что касается вопросов координации в рамках городских агломераций Москвы и Санкт-Петербурга, то здесь вопрос до конца не решен. В настоящее время такая координация осуществляется в ограниченных масштабах на уровне субъектов Федерации: Москвы и Московской области, Санкт-Петербурга и Ленинградской области. С этой целью образованы Объединенная комиссия Московской городской Думы и Московской областной Думы по координации законотворческой деятельности, Координационная комиссия Санкт-Петербурга и Ленинградской области по региональному планированию и сотрудничеству. В то же время роль подобных координирующих органов достаточно невелика, а сотрудничество двух субъектов Федерации не полностью решает проблему управления городскими агломерациями. Более радикальные варианты предусматривают объединение городов федерального значения

с окружающими их областями. Данный вопрос периодически встает на повестку дня, а в случае Санкт-Петербурга и Ленинградской области даже подписывались соглашения о поэтапном объединении.

В **Украине** особенно остро стоит проблема организации эффективного управления **Киевом**, который с окружающими его шестью районами образует городскую агломерацию – Большой Киев. Город Киев имеет специальный статус и формально не подчинен органам власти Киевской области. Города и другие населенные пункты прилегающих к столице районов фактически составляют агломерацию с центром в Киеве, тем не менее они попадают под юрисдикцию органов власти Киевской области. Соответственно Киев фактически зависит от областных органов власти в стратегическом планировании своего развития, в частности в возможности расширения своих территориальных границ. Как свидетельствуют социологические исследования, почти 60% жителей городов-спутников считают, что их города и Киев должны составлять единую территорию. Однако расширение территории Киева не входит в планы администрации Киевской области.

### ***1.2.2. Мировой опыт создания и функционирования городов-спутников***

Постиндустриальная эпоха предъявляет множество вызовов городам: экономических, демографических, технологических, социальных. В период, прошедший с начала постиндустриальной эпохи, города пережили и до сих пор переживают два основных этапа – упадок (отток населения и предприятий) и подъем (концентрация населения и предприятий). Оба процесса были вызваны как социально-экономическими, так и политическими причинами.

Тенденции постиндустриальной эпохи, способствующие концентрации населения в городах, сегодня становятся предметом активного исследования специалистов разных профилей. Это необходимо для разработки своевременной и адекватной политики, стимулирующей возрождение городов. Сегодня явления, так или иначе связанные с территориальным развитием, оказывают