

Александр Игоревич Черкасов\*

## Городские агломерации: проблемы и тенденции развития

### Urban Agglomerations: Problems and Tendencies of Development

**Ключевые слова:** агломерации, городские центры, пригороды, территориальная фрагментация, мигранты, муниципальные службы, экономическое развитие, перераспределительные механизмы

**Keywords:** agglomerations, city centers, suburbs, territorial fragmentation, migrants, municipal services, economic development, redistributive mechanisms

**Аннотация:** Предметом данного исследования явились современные городские агломерации, а его целью – выявление основных тенденций их развития посредством анализа стоящих перед городскими агломерациями проблем и механизмов управления ими. Основным методом проведенного исследования явился сравнительно-правовой метод, поскольку работа построена на сравнении опыта различных государств в сфере городского управления. Автором использовались также социологический, системный и структурно-функциональный подходы.

Проблемы, с которыми сталкиваются городские агломерации, по мнению автора, определяются деятельностью на их территории разнообразных органов управления, отсутствием должной координации при достаточно острой конкуренции между ними. Кроме того, указанные проблемы усугубляются современными миграционными процессами. Во многих городах сокращается количество «коренных» жителей, происходит массовое переселением среднего класса в пригороды и перемещение

---

\* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7531-1020>; кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник сектора прав человека Института государства и права Российской академии наук, Российская Федерация. E-mail: [aligorch@yandex.ru](mailto:aligorch@yandex.ru).

неимущих слоев в городские центры, имеет место общее старение городского населения.

В статье также анализируются различные подходы к организации властных структур на территории современной агломерации. Сторонники функционирования в рамках агломерации какой-то одной сильной управленческой структуры, принимающей решения, обязательные для всего данного ареала, были охарактеризованы как «консолидационисты». «Полицентристы» же полагают, что чем больше различных управленческих структур функционирует в рамках агломерации, тем лучше, поскольку централизованная и иерархическая модель управления является устаревшей и неэффективной.

**Abstract:** The subject of this research was the modern urban agglomerations and its aim was to find out the main tendencies of their development by way of the analyses of problems faced by urban agglomerations and their management mechanisms. The main method of the conducted research was the comparative legal method, as the study is based on comparing the experience of different countries in the sphere of urban governance. The author used sociological, systemic and structural-functional approaches as well.

The author believes that the problems faced by urban agglomerations are caused by the activities of different administrative bodies at their territory, the lack of proper coordination in the face of pretty acute rivalry between them. The mentioned problems are also exacerbated by modern migration processes. The number of “native” inhabitants is being decreased in many cities, the middle class is largely moving to suburbs while poor people are moving to urban centers, the urban population is getting older.

The article also contains the analyses of different attitudes towards organization of administrative structures at the territory of the modern agglomeration. Proponents of only one strong jurisdiction, functioning within the agglomeration and taking decisions obligatory for the whole area, were called “consolidationists”. “Polycentrists” believe that the more various jurisdictions function within the agglomeration the better, because centralized and hierarchical administrative model is outdated and ineffective.

Развитие современных городских агломераций характеризуется административной раздробленностью, функционированием на их территории целого ряда юрисдикций, зачастую достаточно автономных и никак не связанных друг с другом. Каждая из таких юрисдикций обычно имеет свои весьма разветвленные управленческие структуры, действующие в значительной степени независимо друг от друга. Функции последних зачастую дублируются, что определяет некий организационный хаос и недостаточно эффективное расходование средств в рамках всей агломерации. Кроме того, происходит определенный упадок городских центров, где концентрируются слои населения (зачастую – мигранты) с невысоким уровнем образования

и доходов. Указанные тенденции достаточно наглядно прослеживаются на примере стран Северной Америки и Европы.

## Особенности развития агломераций в Северной Америке

В американской статистике крупные городские агломерации получили в 1959 г. наименование «стандартный метрополитенский статистический ареал» (СМСА)<sup>1</sup>, а в 1983 г. они были переименованы в «метрополитенские статистические ареалы» (МСА). Подобный ареал представляет собой совокупность собственно города, городских пригородов, а также близлежащих небольших поселений, связанных между собой различными (в первую очередь, экономическими) узами<sup>2</sup>.

Территория крупнейших агломераций в США может не укладываться в рамки какого-либо одного штата или графства (в пределах одного графства находятся 2/3 МСА<sup>3</sup>). В МСА Нью-Йорк, например, пересекаются территории трех штатов и более чем 20 графств. Здесь проживает свыше 18 миллионов человек, из которых восемь миллионов живут в самом городе Нью-Йорк. В настоящее время в США в общей сложности насчитывается 367 МСА, и в них проживает 83% всех американцев<sup>4</sup>.

В рамках подобных агломераций обычно действует большое число органов управления, которые зачастую конкурируют друг с другом. Согласно имеющейся статистике, в среднем в метрополитенском ареале функционирует более 100 таких органов<sup>5</sup>. Наиболее фрагментированным считается МСА Чикаго, на территории которого действует 1246 органов управления, в том числе 270 муниципальных корпораций<sup>6</sup>.

Подобные органы неизбежно принимают решения, затрагивающие территории, находящиеся под юрисдикцией иных управленческих структур.

---

<sup>1</sup> С 1910 года они именовались «метрополитенскими дистриктами», а с 1949 г. – «стандартными метрополитенскими ареалами».

<sup>2</sup> В современной американской литературе метрополитенский ареал определяется как «городская агломерация, включающая в свой состав по крайней мере один крупный город и несколько небольших городов и поселений, объединенных общей географией и экономикой». D. K. Hamilton, *Governing Metropolitan Areas: Growth and Change in a Networked Age*, New York 2014, с. 6.

<sup>3</sup> См.: A. Norton, *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analyses of Advanced Democracies*, Cheltenham 1997, с. 402.

<sup>4</sup> См.: N. Steytler (ed.), *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems*, Montreal 2009, с. 365.

<sup>5</sup> См.: D. K. Hamilton, *Governing Metropolitan Areas...*, с. 13.

<sup>6</sup> См.: N. Steytler (ed.), *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems...*, с. 372.

Так, развитие промышленности, жилищного строительства в одном районе создает транспортные и экологические проблемы для других территорий<sup>7</sup>. Отмечается также отсутствие какой-либо общей логики в количестве органов управления, функционирующих в том или ином ареале. Как подчеркивает американский исследователь Д. К. Гамильтон, «нет какого-либо волшебного числа органов управления, благодаря которому бы тот или иной ареал функционировал эффективно», и все определяется «местными предпочтениями и историческим развитием»<sup>8</sup>.

Аналогичное явление может быть отмечено и применительно к соседней Канаде. Здесь функционируют 33 подобных ареала (именуемых статистическими метрополитенскими ареалами – СМА), и в них проживает 70% населения страны. Наиболее крупными СМА являются Торонто, Монреаль и Ванкувер, где проживает 35% населения, в то время как в десяти крупнейших СМА – 52,7%<sup>9</sup>.

Разделение современных агломераций на ряд относительно автономных и конкурирующих друг с другом единиц, столь наглядно прослеживающееся в США и Канаде, затрудняет финансирование широкомасштабных муниципальных служб, требующих постоянной координации и значительных инвестиций. Использование современной техники, дорогостоящего оборудования становится экономически невыгодным в рамках небольших сообществ. Да и оказание услуг, требующих каких-либо специализированных знаний и найма высококвалифицированного персонала (с обеспечением последнему адекватных возможностей для карьерного роста) обычно возможно лишь в рамках более крупных территориальных единиц.

Отсутствие подхода ко всей агломерации как к единому целому, а также механизмов перераспределения средств с учетом интересов всего ареала определяет так называемый «феномен территориального несоответствия ресурсов и нужд». Наибольшие ресурсы концентрируются в пригородах, в то время как самыми нуждающимися являются центральные города. Последним с их стареющим населением и разрушающейся инфраструктурой обычно требуется больший объем услуг, и имеющихся ресурсов явно не хватает.

<sup>7</sup> В американской литературе появился даже термин «лосанджелизация» Америки, под которым на примере СМСА Лос-Анджелес понимается активная урбанизация, не сопровождающаяся адекватным планированием, должной организацией транспортной системы, защиты окружающей среды, использования водных и иных ресурсов на соответствующей территории. См.: D. B. Magleby, D. M. O'Brien, P. C. Light, J. MacGregor Burns, J. W. Peltason, Th. Cronin, *State and Local Politics: Government by the People*, Upper Saddle River 2007, с. 184.

<sup>8</sup> D. K. Hamilton, *Governing Metropolitan Areas...*, с. 14.

<sup>9</sup> См.: N. Steytler (ed.), *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems...*, с. 111.

Кроме того, многие муниципальные органы стремятся оказывать населению максимально широкий спектр услуг, что порой приводит к дублированию отдельных служб и нерациональному расходованию ресурсов (известно, что стоимость услуг уменьшается при увеличении количества потребителей).

Жителям метрополитенских ареалов, получающим услуги от различных городов, графств, а также специальных округов, бывает зачастую нелегко установить конкретных ответственных за оказание (либо, наоборот, неоказание) тех или иных услуг. В подобной ситуации население, «не имея четкой психологической привязанности к какой-либо одной конкретной юрисдикции, в рамках которой предоставлялся бы консолидированный пакет услуг»<sup>10</sup>, теряет интерес к участию в локальной политике, что негативно сказывается на всей системе местной демократии.

### **«Консолидационисты» и «полицентристы» и их позиции по вопросам развития современных агломераций**

Сторонники функционирования в рамках метрополитенского ареала какой-то одной сильной юрисдикции, принимающей (хотя бы по отдельным вопросам) решения, обязательные для всей агломерации, в научной литературе были охарактеризованы как «консолидационисты»<sup>11</sup>. Наличие единой управленческой структуры, по их мнению, делает экономику всей агломерации гораздо эффективнее, ибо позволяет на более рациональной основе оказывать услуги населению, лучше планировать и развивать инфраструктуру ареала и координировать охрану окружающей среды.

В пользу крупных территориальных единиц обычно приводится то, что они привлекают более способных и харизматических лидеров, которые в рамках таких единиц могут получить большую известность и признание избирателей. При этом, как с определенной долей иронии отмечает Дж. А. Чандлер, сразу же находится и контраргумент в пользу небольших сообществ: чем меньше избирателей приходится на одного советника, тем более знакомым им должен представляться последний<sup>12</sup>.

Немаловажными являются и соображения равенства. Населению всего ареала, по мнению консолидационистов, должен быть предоставлен при-

---

<sup>10</sup> T. Donovan, Ch. Z. Mooney, D. A. Smith, *State and Local Politics: Institutions and Reforms*, Boston 2011, с. 500.

<sup>11</sup> См.: A. Sancton, *Canadian Local Government: An Urban Perspective*, Don Mills 2011, с. 110–111.

<sup>12</sup> См.: J. A. Chandler, *Explaining Local Government: Local Government in Britain since 1800*, Manchester 2007, с. 234.

мерно одинаковый уровень муниципальных услуг независимо от места проживания и финансовых ресурсов того или иного муниципалитета. Для этого следует использовать доступные перераспределительные механизмы. Наличие единой и эффективной управленческой структуры также делает соответствующую агломерацию более привлекательной для инвесторов и улучшает ее шансы в борьбе за инвестиции с другими агломерациями.

В научной литературе есть и иная точка зрения, высказываемая так называемыми «полицентристами» («новыми регионалистами»). Согласно данной точке зрения, чем больше различных юрисдикций функционирует в рамках агломерации, тем лучше, поскольку централизованная и иерархическая модель управления является устаревшей и неэффективной.

Полицентристы придерживаются концепции «нового регионализма», представляющей собой определенный ребрендинг «теории общественного выбора» применительно к муниципальному управлению. Они считают, что управление городскими агломерациями должно осуществляться не посредством какой-либо единой административной структуры, а путем добровольного сотрудничества различных институтов и групп интересов (в том числе представляющих частный сектор), которые функционируют на данном уровне<sup>13</sup>.

По мнению полицентристов, бюрократия (будь то государственная либо муниципальная), как правило, неэффективна с точки зрения оказания услуг и распределения ресурсов. Это становится особо заметным тогда, когда она фактически является монополистом при отсутствии реальной конкуренции. Административные механизмы изначально проигрывают рыночным, поскольку они носят негибкий характер и с трудом приспосабливаются к новым обстоятельствам. В их рамках обычно производится стандартизированный набор общественных благ и услуг, рассчитанный на усредненную личность. Подобный набор, ориентированный на некое абстрактное большинство, не учитывает все разнообразие существующих потребностей и зачастую оказывается излишним (или, наоборот, недостаточным) с точки зрения интересов конкретных лиц. В современном государстве, как считают полицентристы, не должно быть «фискальных иллюзий», и каждый «должен непосредственно платить за то, что он потребляет»<sup>14</sup>.

Небольшие размеры территориальных единиц, по мнению полицентристов, способствуют более эффективному предоставлению услуг населению. Большое количество местных юрисдикций, борющихся за расположение

<sup>13</sup> См.: D. Phares (ed.), *Governing Metropolitan Regions in the 21<sup>st</sup> Century*, Armonk 2009, с. 12.

<sup>14</sup> D. King, G. Stoker (ed.), *Rethinking Local Democracy*, Houndmills 1996, с. 52.

частного бизнеса и покупателей недвижимости, создает конкурентную рыночную среду и ограничивает повышение налогов<sup>15</sup>.

Муниципалитеты сравниваются полицентристами с супермаркетами. Чем больше таких муниципалитетов функционирует в рамках всей агломерации, тем большую свободу выбора имеют местные жители, имеющие определенные финансовые возможности и конкретные требования к уровню предоставляемых услуг. Территориальное перераспределение населения в поисках подходящего уровня услуг (так называемое «голосование ногами»<sup>16</sup>) усиливает эффективность всей системы, поскольку «предоставляемые услуги приводятся в большее соответствие с конкретными в них потребностями»<sup>17</sup>.

При этом полицентристы отмечают, что в небольших территориальных единицах нужды в такой миграции может и не быть, поскольку они обычно более однородны с социальной точки зрения. В их рамках в большей мере учитываются местные особенности, и оказываемые их жителям услуги носят адресный характер.

Главный недостаток указанного подхода представляется в том, что полицентристы несколько преувеличивают миграционные способности населения, особенно отдельных его слоев. Не все жители могут менять местные юрисдикции, словно супермаркеты, даже если они этого, возможно, и хотели бы. Это касается, в частности молодежи, еще не достигнувшей совершеннолетия, пожилых людей, взрослых, ухаживающих за престарелыми родителями, инвалидами либо имеющих какие-либо иные социальные обязательства, привязывающие их к конкретной местности.

Кроме того, существует личная привязанность к определенному месту жительства, во многом игнорируемая полицентристами. Она может определяться традициями, культурой, родственными узами, особенностями социальных отношений и иными факторами, которые невозможно заменить отношениями потребления.

Для того, чтобы граждане, проживающие в разных районах страны, имели равные возможности и получали одинаковый уровень услуг, например, в сфере образования либо медицины, необходимо установление унифицированных стандартов, а также наличие крупных территориальных единиц. В рамках последних обычно более эффективно действуют различные перераспределительные механизмы в интересах уязвимых слоев населения. Предлагаемая полицентристами местная автономизация, обладая несомнен-

---

<sup>15</sup> См.: R. E. Weber, P. Brace (ed.), *American State and Local Politics: Directions for the 21<sup>st</sup> Century*, N.Y. 1999, с. 29.

<sup>16</sup> D. King, G. Stoker (ed.), *Rethinking Local Democracy...*, с. 166.

<sup>17</sup> M. Chisholm, *Structural Reform of British Local Government: Rhetoric and Reality*, Manchester 2000, с. 15.

ными достоинствами демократического характера, указанные процессы, наоборот, затрудняет. Она даже представляет собой определенную «угрозу равенству и социальным правам граждан, ибо определяет возможность значительного несовпадения уровня оказываемых услуг в зависимости от места проживания граждан»<sup>18</sup>.

## **Проблема «деконцентрации городских центров» в североамериканских агломерациях**

В результате урбанизации происходит не только значительный рост самих городов, но и разрастание пригородов. Общее движение промышленности и торговли в развитых странах обычно осуществляется от центра к периферии, ибо новые промышленные предприятия, а также крупные магазины чаще всего строятся за пределами традиционной городской черты, что лишает города потенциальных источников дохода. Указанный процесс был охарактеризован в американской литературе как «деконцентрация городских центров»<sup>19</sup>.

Все это сопровождается масштабным переселением в пригороды среднего класса, стремящегося убежать от проблем большого города с его пресупностью, не всегда желательными контактами с расовыми и этническими группами, дорогостоящими и зачастую неэффективными городскими службами. Если в 1950 г. крупные городские центры явно доминировали в рамках соответствующих агломераций, и в них в среднем проживало 58,5% населения всего ареала, то к началу XXI в. эта цифра сократилась до 33,5%<sup>20</sup>.

В условиях достаточно фрагментированных современных агломераций, как уже отмечалось, весьма затруднительно проводить адекватную перераспределительную политику в интересах социально уязвимых слоев населения. Проблема усугубляется высокой степенью мобильности как бизнеса, так и населения. Типичной является ситуация, при которой «как только город пытается в интересах бедноты повысить налогообложение более состоятельных жителей, последние переселяются в иные местные юрисдикции в рамках того же рынка труда, что в конечном итоге приводит к сокращению городского бюджета»<sup>21</sup>.

Неимущие же слои населения, являющиеся главным источником пополнения рабочей силы для городов, перемещаются в городские центры,

<sup>18</sup> D. King, G. Stoker (ed.), *Rethinking Local Democracy...*, с. 217–218.

<sup>19</sup> R. E. England, J. P. Pelissero, D. R. Morgan, *Managing Urban America*, Thousand Oaks 2017, с. 8.

<sup>20</sup> См.: D. K. Hamilton, *Governing Metropolitan Areas...*, с. 12.

<sup>21</sup> D. King, G. Stoker (ed.), *Rethinking Local Democracy...*, с. 170.



что также приводит к существенному сокращению их налоговой базы. Последние постепенно «утрачивают свое былое значение в качестве центров социального, экономического и политического притяжения на соответствующей территории»<sup>22</sup>. Растущая запущенность центральных городов превращает последние «в своеобразный памятник неадекватности местного управления»<sup>23</sup>. В городских центрах в итоге концентрируются национальные меньшинства, не очень состоятельные, а зачастую и безработные, и не вполне здоровые люди.

Показательно, что с 1990 по 2000 гг. 100 крупнейших американских городов лишились 8,5% своего белого населения (2,3 млн. человек)<sup>24</sup>. В них сейчас белые представляют собой меньшинство (44% населения), в то время как еще в 1990 г. они составляли 52%. При этом испаноязычное население этих городов за указанный срок увеличилось на 43% (3,8 млн.), число выходцев из Азии – на 38% (немногим более 1 млн.), а число афроамериканцев – на 6%<sup>25</sup>.

В целом же доля белого населения в США к началу XXI в. с 76% (в 1990 г.) сократилась до 69%<sup>26</sup>, в то время как доля испаноязычного населения увеличилась с 9% до 12,5% (60% из них идентифицируют себя в качестве мексиканцев, 10% – в качестве пуэрториканцев, а 4% – в качестве кубинцев), а афроамериканцев – с 11,7% до 12,1%<sup>27</sup>.

В городах, как известно, требуются более высокие, чем в пригородах расходы на борьбу с преступностью, противопожарную безопасность, общественное здравоохранение, улучшение состояния жилищного фонда. Правда, в последнее время аналогичные проблемы начинают испытывать и старые пригороды (окруженные более динамично развивающимися новыми пригородами), также «теряющие население, рабочие места и источники доходов»<sup>28</sup>.

То же самое может быть отмечено и применительно к так называемым «окраинным» городам, расположенным по периметру старых городов. Раньше на месте таких городов располагались пустыри или сельскохозяйственные угодья. С появлением современных автострад окраинные города стали застраиваться, и на их территории начали появляться торговые и складские центры, офисы различных компаний. В настоящее время такие города

<sup>22</sup> А. О'М. Bowman, R. C. Kearney, *State and Local Government*, Boston 2008, с. 321.

<sup>23</sup> J. A. Chandler (ed.), *Local Government in Liberal Democracies: An Introductory Survey*, London 1993, с. 155.

<sup>24</sup> Наибольшее число белых жителей потерял Детройт – 53%. См.: R. E. England, J. P. Pelissero, D. R. Morgan, *Managing Urban America...*, с. 9.

<sup>25</sup> См.: Там же, с. 8–9.

<sup>26</sup> См.: D. B. Magleby, D. M. O'Brien, P. C. Light, J. MacGregor Burns, J. W. Peltason, Th. E. Cronin, *State and Local Politics...*, с. 8.

<sup>27</sup> См.: Там же.

<sup>28</sup> R. E. Weber, P. Brace (ed.), *American State and Local Politics...*, с. 141.

все чаще сталкиваются с ростом преступности, загрязнением окружающей среды, транспортными пробками, нехваткой мест для парковки личного транспорта, проблемой школ, переполненных учениками.

## **Особенности развития городских агломераций в европейских странах**

Схожие процессы происходят и в европейских городах, во многом под влиянием постоянного притока мигрантов. Увеличивается число городов, в которых коренные жители составляют меньшинство. Так, в ФРГ первым таким городом стал Франкфурт-на-Майне, где число жителей, происходящих из мигрантов, составило 51,2% процента городского населения. Здесь можно встретить выходцев чуть ли не из 194 стран мира, а самой большой диаспорой является турецкая<sup>29</sup>. В городах целого ряда европейских государств (Бельгия, Нидерланды, Франция и др.) существуют весьма неблагополучные «мигрантские» кварталы, весьма слабо контролирующиеся правоохранительными органами этих стран.

В отличие, однако, от североамериканских городских центров, многих из которых фактически «превратились в своеобразные гетто различных меньшинств», центры европейских городов все еще «сохраняют весомую ценность, как функциональную, так и символическую»<sup>30</sup>. Здесь зачастую проживают высококвалифицированные рабочие, средний класс, студенты, отставные чиновники, молодые профессионалы. В данном отношении показателен пример Франции. В центре Парижа, например, проживает более 50% экономически активного населения города, а в Лионе, Гренобле, Тулузе, Нанте, Бордо и Ренне – около 45%<sup>31</sup>. Здесь же могут концентрироваться и беднейшие слои населения.

Для европейских городов вообще характерно стремление к сбережению своего исторического наследия. Старые городские структуры здесь, как правило, сохраняются, а на них просто накладываются новые городские формы, которые не заменяют первые, а как бы дополняют их. Это отчасти объясняет особенности социальной конфигурации европейских городов, специфику соотношения в их рамках местного и глобального факторов, традиций и современности.

<sup>29</sup> См.: «Российская газета», 12.10.2017.

<sup>30</sup> R. Hambleton, H. S. Savitch, M. Stewart (ed.), *Globalism and Local Democracy: Challenge and Change in Europe and North America*, Houndmills 2003, с. 56.

<sup>31</sup> См.: Там же, с. 55–56.

В Европе весьма актуальной является проблема развития отдельных (как правило, не центральных) районов крупных городов. Последние начинают утрачивать свою социальную целостность и идентичность, которые, казалось бы, были приобретены в послевоенные годы. В качестве примера можно привести Юго-Восток Гааги (*The Hague Southwest*). В свое время данный район был заселен относительно молодыми семьями с детьми, находившимися приблизительно на схожей стадии своего жизненного цикла. В течение определенного времени Юго – Восток Гааги был примером достаточно гомогенного местного сообщества, базировавшегося на добрососедских отношениях и семейных ценностях.

Постепенно, однако, более зажиточные семьи стали переезжать в прилегающие пригороды, сменив квартиры в однообразных многоэтажных зданиях на собственные одноэтажные домики. На Юго-Востоке Гааги остались менее обеспеченные граждане, безработные, матери, зависящие от социальных пособий, инвалиды, только начинающая свою самостоятельную жизнь молодежь. Кроме того, сюда постоянно пребывали мигранты. При относительно схожих экономических характеристиках жителей данного района единое местное сообщество стало распадаться в силу их разного возраста, образа жизни, национальной принадлежности и культурных особенностей. Школы, местные парки, детские площадки и маленькие магазинчики, которые некогда были важным местом встречи различных семей, стали утрачивать былую социализирующую функцию. Общению стали препятствовать и появившиеся языковые барьеры, а также возросшая мобильность жителей в силу появления собственных автомобилей.

В конечном итоге социальное единство жителей района было в значительной степени утрачено. Реализацию многих социальных норм, которые следует соблюдать в публичном пространстве, стали обеспечивать не сами жители (как это предполагается в рамках устойчивых местных сообществ), а те, кому это было специально поручено (полицейские, участковые инспектора и социальные работники).

## **«Делокализованные города» и их особенности**

В западных странах функционируют и достаточно успешные и активные городские агломерации, применительно к которым в научный оборот был введен термин «делокализованные города»<sup>32</sup>. Такие города хоть и отражают

---

<sup>32</sup> В Российской Федерации такими городами с определенной долей условности могут быть названы Москва и Санкт-Петербург.

определенные национальные особенности, функционируют, в первую очередь, под влиянием «глобальных изменений в экономике, технологии и культуре», проявляя «повышенную активность на международной арене в борьбе за капитал и престиж»<sup>33</sup>.

«Делокализованные города» не только относительно успешно решают свои внутренние проблемы, но и фактически проводят собственную внешнюю политику, открывая свои представительства в различных частях мира, объявляя себя зонами, свободными от ядерного оружия, предоставляя приют беженцам и т.п.<sup>34</sup>

Подобным городам приходится создавать во многом новую экономику, базирующуюся на информации, финансах и услугах. Для этого им необходимо прикладывать значительные усилия, направленные на привлечение финансов, развитие туризма, подготовку кадров, модернизацию городской инфраструктуры. Цели экономического развития и модернизации, однако, не всегда соответствуют текущим политическим задачам, таким как обеспечение справедливого перераспределения доходов и оказание необходимой социальной помощи населению.

На территории «делокализованных городов» зачастую функционируют компании, являющиеся частью более широкой, глобальной деловой сети. Результаты их деятельности зависят не только от местных условий, но и от внешних факторов. Отсюда – «не вполне элегантный», по мнению французского исследователя Ф. Ашера, термин «глокализация» (*glocalisation*)<sup>35</sup>, обозначающий некую двойную принадлежность компаний (и отчасти – их работников), функционирующих на местном уровне. Подобные фирмы обычно не испытывают особую привязанность к той или иной местности и достаточно легко «поднимают якорь» и передислоцируются в поисках более благоприятных условий для своей деятельности, от чего не может не страдать городская экономика.

## Заключение

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что общая тенденция, характеризующая развитие современных агломераций, состоит в нарушении исторической взаимосвязи между их ростом и расширением экономических возможностей для социально уязвимых слоев населения. В всего требуются достаточно квалифицированные специалисты для дея-

<sup>33</sup> R. Hambleton, H. S. Savitch, M. Stewart (ed.), *Globalism and Local Democracy...*, с. 27.

<sup>34</sup> См.: Там же.

<sup>35</sup> Там же, с. 59.

тельности в государственных учреждениях или же в частных компаниях. Спрос же на дешевую рабочую силу постоянно падает.

Указанная тенденция определяют некоторую изоляцию таких слоев, их недовольство жизнью, неспособность надлежащим образом обеспечить себя. Недостаточная встроенность в общественную и политическую жизнь, зависимость от социальных пособий и выплат порождают отчаяние, склонность к решению проблем посредством асоциальных действий. Универсальных рецептов решения подобных проблем не существует, и едва ли они могут быть урегулированы без должной помощи со стороны вышестоящих властей и создания условий для проведения адекватной социально-экономической политики на местном уровне. Многое будет зависеть и от самих агломераций, их способности сформировать на своей территории эффективные управленческие структуры с четко определенными и не дублирующими друг друга полномочиями, а также разработать необходимые координационные механизмы.

## Библиография

- A. O'M. Bowman, R. C. Kearney, *State and Local Government*, Boston 2008.
- J. A. Chandler, *Explaining Local Government: Local Government in Britain since 1800*, Manchester 2007.
- J. A. Chandler (ed.), *Local Government in Liberal Democracies: An Introductory Survey*, L. 1993.
- M. Chisholm, *Structural Reform of British Local Government: Rhetoric and Reality*, Manchester 2000.
- T. Donovan, Ch. Z. Mooney, D. A. Smith, *State and Local Politics: Institutions and Reforms*, Boston 2011.
- R. E. England, J. P. Pelissero, D. R. Morgan, *Managing Urban America*, Thousand Oaks 2017.
- R. Hambleton, H. S. Savitch, M. Stewart (ed.), *Globalism and Local Democracy: Challenge and Change in Europe and North America*, Houndmills 2003.
- D. K. Hamilton, *Governing Metropolitan Areas: Growth and Change in a Networked Age*. N.Y. 2014.
- D. King, G. Stoker (ed.), *Rethinking Local Democracy*, Houndmills 1996.
- D. B. Magleby, D. M. O'Brien, P. C. Light, J. MacGregor Burns, J. W. Peltason, Th. Cronin, *State and Local Politics: Government by the People*. Upper Saddle River 2007.
- A. Norton, *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*. Cheltenham 1997.
- D. Phares (ed.), *Governing Metropolitan Regions in the 21<sup>st</sup> Century*, Armonk 2009.
- A. Sancton, *Canadian Local Government: An Urban Perspective*. Don Mills 2011.
- N. Steytler (ed.), *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems* Montreal 2009.
- R. E. Weber, P. Brace (ed.), *American State and Local Politics: Directions for the 21<sup>st</sup> Century*, New York 1999.