

Городские агломерации как элемент региональной политики (на примере Канады)*

© 2016г. П.В. Строев, М.Н. Раваев**

Переход от политики выравнивания уровней регионального развития к политике поляризованного развития обуславливает задачу формирования новой системы стратегических целей территориального развития и механизмов их достижения. Именно агломерации, выполняя роль «локомотивов» социально-экономического развития для прилегающих территорий, способны стать центрами модернизации и развития всей национальной экономики.

Статья посвящена рассмотрению роли городских агломераций в формировании региональной политики федеративного государства на примере Канады. В работе анализируются причины и последствия появления городских агломераций, административная и политическая структура образованных субъектов, рассматриваются организованные субъекты хозяйствования на базе государственно/муниципально-частного партнерства, особое внимание уделяется реализации кластерных инициатив на территории агломераций. На примере городских агломераций Торонто и Монреаль выделены особенности системы управления формированием и развитием городских агломераций в Канаде.

В ходе работы выявлены положительные и отрицательные стороны агломерирования муниципальных образований, проведен сравнительный анализ особенностей агломеративного развития в России и Канаде, предложены подходы к адаптации успешного опыта управления агломерациями Канады для России. Из представленного Канадского опыта, очевидно, что при образовании городской агломерации необходимо искать компромисс между объединением и индивидуализацией.

Ключевые слова: городские агломерации, территориальные кластеры, региональная политика, странственное развитие.

Региональная политика является одним из важнейших направлений деятельности государств, обладающих огромными масштабами территорий, к которым относится и Канада. Учитывая этот факт, особенно важно системное понимание развития региональной экономической политики, в целях сопоставления и баланса экономических результатов и возможностей.

В целях улучшения взаимодействия территорий, в Канаде в 1986 г. было принято решение о децентрализации федеральной территориальной политики и о

создании четырех региональных агентств. Основная задача созданных органов заключается в адаптации национальных интересов на уровень региона с учетом местных особенностей и формирование территориальных интересов при составлении федеральных программ.

Процесс объединения в городские агломерации был обусловлен расширением городов и стартовал в 1990-х гг. (Торонто в 1998 г. и в 2002 г. Монреаль). Необходимо отметить, что в Канаде термин «городская агломерация» эквивалентен термину *Census metropolitan area*, структура которой представляется главным городом и городами спутниками, население подобного образования должно быть не менее 100 000 человек, причем как минимум 50 000 должно проживать в центре. В то время как «*Census agglomeration*» схоже по структуре, но численность жителей главного города может составлять 10 000 человек [1].

В связи с особой значимостью экономического и социального эффекта агломерационных процессов Государственная политика Канады в сфере территориального развития направлена на стимулирование формирования и развития агломераций, а также на постоянное совершенствование механизмов управ-

* Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по Государственному заданию Финансового университета 2016 года.

** Строев П.В. — канд. экон. наук, директор Центра региональной экономики и межбюджетных отношений ИФЭИ Финансового университета при Правительстве РФ. 125993, Москва, Ленинградский проспект, д. 49, stroevpavel@gmail.com.

Раваев М.Н. — аспирант каф. «Государственное и муниципальное управление», Финансовый Университет при Правительстве РФ. 125993, Москва, Ленинградский проспект, д. 49, mravaev@yandex.ru.

ления городскими агломерациями. Как и во многих других странах, Правительство Канады понимает, что агломерирование муниципальных образований ведет к повышению конкурентоспособности на данных территориях.

В Канаде процесс объединения стимулировался при помощи поиска подходов к решению следующих проблем.

1) Увеличение популяции, зачастую, происходит вне границы главных городов. Так, например, в 1998 г. высший уровень городской агломерации Торонто – *Metropolitan Toronto*¹ – охватывал всего половину территории «Большой Торонто». Подобные демографические шаблоны показывают, что существующие муниципальные формы организации, включая те, которые были разработаны для работы с региональными вопросами, неспособны корректно координировать выполнение услуг на территории всей городской агломерации.

2) Наметилась тенденция концентрации семей с высоким доходом в пригородах [3], в то же время семьи с низким доходом предпочитают проживать в центре. Хотя за большинство городских социальных программ ответственны провинции², концентрация низкодоходных семей в центральных районах городов повышает стоимость предоставляемых услуг (относительно пригородов) и в то же время ослабляет налогооблагаемую базу города. Структура расселения населения влияет на стоимость жилья, транспорта, нагрузку на транспортную инфраструктуру. Фискальные диспропорции усиливают желание жителей с высоким доходом жить вне черты города. Это и порождает зависимость, подрывающую способность города оказывать услуги достойного уровня в условиях низких налоговых поступлений.

3) Уровень административного воздействия даже больших городов в Канаде ограничен. Это вызвано отсутствием признания муниципального уровня управления в Конституции [4], так как их вопросы полностью переданы под юрисдикцию провинций.

Изложенные выше стимулы: увеличенная налоговая раздробленность, отсутствие ответственности региона и ограниченные фискальные и административные ресурсы муниципального образования – привели к увеличению неравенства между местными обязанностями и возможностями, с учетом интенсивной конкуренции с городами Соединенных Штатов в условиях глобализации. В Канаде вопрос

создания городских агломераций формировался на спорной почве по некоторым причинам. Кроме споров о взаимоотношении объема и структуры местного самоуправления, объединения муниципалитетов в Канаде были во многом обусловлены попыткой найти политический ответ на разрастание городов. Таким образом, была организована новая схема взаимодействия.

Существует целый ряд причин объединения городов в городские агломерации:

1) стремление сохранить средства путем использования эффекта масштаба в предоставлении услуг и сокращение дублирования полномочий и обязанностей;

2) восстановление фискальной эквивалентности и минимизация конкуренции между смежными юрисдикциями в антагонистической игре³;

3) стремление к справедливому распределению налогового бремени на территории городской агломерации;

4) перенаправление роста от периферии обратно в центр городской агломерации;

5) стимулирование экономической активности, путем представления метрополии как территории с высокой доходностью.

Основные вопросы, возникающие перед объединением, заключаются в отсутствии точного прогноза: как изменится налоговое бремя, повысится или понизится качество предоставляемых услуг, в каких областях будет наблюдаться повышение налогов, а в каких понижение. Причины такой неопределенности заключаются в новизне проводимых реформ. Очевидно, что стоит ожидать уменьшение стоимости от эффекта масштаба и ухода от дублирования полномочий. Однако сложно говорить о точных результатах, так как изменение ответственности органов управления, которые неизбежно следуют за объединением, усложняет картину.

С 2000 по 2002 гг. Монреаль подвергся одному из наиболее радикальных реформирований среди метрополий стран ОЭСР. Данный процесс был начат в ответ на территориальную раздробленность, которая в свою очередь является причиной главных проблем метрополии. Разрастание города, налоговые диспропорции и несоразмерность обязанностей и возможностей местных послужило достаточным условием для проведения реформ. Созданная в 2000 г. городская агломерация Монреаля (*Montreal Metropolitan Community*) покрывала всю область метрополии и отвечала за выполнение основных задач: обеспечение координационной политики, согласование экономического и пространственного развития на территории всей агломерации. В 2002 г.

¹ Система организации агломерации оформлена в виде двухуровневой: Высший – *The Municipality of Metropolitan Toronto* и нижний – уровень местных муниципалитетов [2].

² Канада состоит из десяти провинций и трёх территорий. Провинции – это государства, существующие на основании канадской конституции и обладающие высшей властью в рамках своей компетенции, независимо от федерального правительства.

³ Антагонистическая игра (игра с нулевой суммой, англ. zero-sum) – термин теории игр. Антагонистической игрой называется некооперативная игра, в которой участвуют два игрока, выигрыши которых противоположны.

Правительство Квебека объединило муниципалитеты независимых городов в два новых образования: Монреаль и Лонгей. Созданные населенные пункты были разделены на округа, примерно соответствующие бывшим муниципальным границам. На текущий момент Монреальская городская агломерация включает:

1) 63 муниципалитета, включая 3 основных: Монреаль, Лонгей и Лаваль, на территории которых находится 75 % населения метрополии. Большинство этих городов имеют свой собственный муниципальный совет и орган исполнительной власти.

2) По результатам присоединения в Монреаль вошло 25 районов, а в Лонгей – 7. В них были сформированы консультационные органы и органы исполнительной власти, разработанные с целью адаптации принятых решений на местном уровне и районного управления территориями.

3) 14 Окружных муниципалитетов (*Regional County Municipalities*), объединяющих локальные муниципалитеты в определенной области. Из существующих 14 над-муниципальных субъектов 8 полностью входят в территорию городской агломерации Монреаля и 6 частично. Окружные муниципалитеты (ОМ) управляются советом, члены которого являются мэрами локальных муниципалитетов, членов ОМ.

4) 2 Административных региона (Монреаль и Лаваль), находящихся под надзором Департамента муниципальных дел, спорта и отдыха и 3 административных региона (Монтережи, Лорантиди и Ланодьер), наблюдаемых Департаментом экономического и регионального развития в Правительстве Провинции.

В структуре управления Монреальской городской агломерацией [2] существует конфликт управления, особенно между Окружными муниципалитетами, Административными регионами и непосредственно Метрополией Монреаля. На окружном уровне администрация городской агломерации отвечает за планирование и взаимодействие в его стратегической форме, включая использование земельных ресурсов, управление обращением отходов, уход за окружающей средой, экономическое и социальное развитие. Особенное внимание обращают на себя ОМ, которые включены в территорию Метрополии Монреаля частично. Так, например, в процессе создания городской агломерации, в компетенции Окружных Муниципалитетов было добавлено использование территориальных ресурсов. Однако, с одной стороны, для тех ОМ, которые полностью входят в состав Метрополии, функция землепользования более не доступна, но те 6 ОМ которые входят в состав городской агломерации частично, по-прежнему будут нести в своей деятельности элемент территориальной политики.

В системе государственного устройства Канады существует целый ряд направлений, ответственность за которые распределяется между различными уровнями государственного и муниципального управления [5]. К таким уровням относятся:

1) экономическая политика – за проведение которой ответственны сразу три уровня управления: федеральный и региональный уровень в значительной степени определяют бизнес среду (устанавливают налоговый режим, правила торговли и инвестирования, трудовое законодательство). Муниципалитеты воздействуют обще и секторно на проводимую экономическую политику, путем стимулирования, налогообложения, создания инфраструктуры и других форм поддержки;

2) миграционная, социальная, культурная политика распределена среди всех уровней власти. Так, федеральный уровень отвечает за выработку политики, а региональный и муниципальный уровень за расселение.

Говоря о вертикальном взаимодействии органов управления, нельзя забывать и об их конкуренции, которая в некоторых случаях, повышает эффективность проводимой политики. Такая же ситуация происходит и на горизонтальном уровне, в процессе взаимодействия различных муниципалитетов. Координация местных органов власти, позволяет достигать цели муниципалитета, в условиях отсутствия необходимых ресурсов на своей территории. Однако местные органы власти на территории Канады стремятся к независимому развитию. Муниципалитеты конкурируют друг с другом за привлечение инвестиций, благоприятных налоговых режимов и условий аренды земли.

В настоящий момент в сфере экономического развития взаимодействие осуществляется и в рамках муниципально-частного партнерства. Примером может служить: Маркетинговая Организация Большого Торонто [6] (*Great Toronto Marketing Alliance – GTMA*) и Исследовательская Организация Региона Торонто [6] (*Toronto Region Research Alliance – TRRA*). *GTMA* – организация, образованная в форме муниципально-частного партнерства, целью которой является поиск экономических возможностей, поддержка в оценке и планировании. В состав *GTMA* входит 29 муниципалитетов. Однако нужно учитывать, что с течением времени участие в этой организации становится более формальным, так как ключевые города – Торонто и Миссиссога достигают своих интересов без участия в Маркетинговой организации. Создание *TRRA* обусловлено необходимостью привлечения инвестиций в регион. *TRRA* – некоммерческая организация, поддерживаемая широким спектром региональных заинтересованных сторон. В 2009 г. также было анонсировано создание Федерального агентства по экономическому развитию, которое в своей основе имеет возможности для стимулирования координации.

В 2006 г. была создана государственная корпорация по управлению и контролю над путями сообщений *Metrolinx* с целью развития и внедрения мультимодальной транспортной системы. *Metrolinx* управляется 15-тью назначаемыми членами, имеющими опыт в юриспруденции, финансах, проектном управлении и управлении транспортными системами. Достигнутый

уровень взаимодействия между муниципальными образованиями весьма высок, но усиление финансового стимулирования, повысит эффективность интеграции. Изданный транспортный план, показывает потенциальные точки роста, а воплощение этого плана потребуют взаимодействия местных акторов, некоторые интересы которых противоречивы. Региональный план *Growth Plan for the Greater Golden Horseshoe* придал стимул к координации в сфере использования и финансирования транспорта и землепользования, выполнение этого плана включает в себя, усиление взаимодействия муниципалитетов.

Процесс объединения городов в городскую агломерацию повлек за собой вопросы о целесообразности агломерирования [7], основываясь на двух политических причинах: 1 – налоговая (неэквивалентное распределение фискальных доходов); 2 – социальная (сохранение общин и идентичности). Однако если отойти от категории «правильности» и упомянуть о необходимости достижения компромисса в вопросах эффективности, равенства и ответственности проводимых реформ, то можно прийти к выводу, что подобные крупные объединения, покрывают недостатки раздробленности и позволяют улучшить взаимодействие в разных сферах, но стоит учитывать, что подобный процесс имеет риск уменьшения автономии муниципалитетов [8]. Не следует забывать, что финансовая система городской агломерации [9], направленная на равномерное распределение ресурсов, может лишить муниципалитеты их права на определение объема и уровня качества предоставляемых услуг. Вовлечение общественности в процесс выработки реформ с одной стороны повышает ответственность, а с другой замедляет процесс написания нормативно-правовых актов. Именно поиск компромиссов в указанных выше направлениях, способствует гармоничному развитию в городских агломерациях, а разработка стратегии, учитывающей данные условия, является основной задачей всех уровней власти.

Особое внимание в рамках развития агломераций и усиления межрегиональной кооперации уделяется кластерным инициативам. Канада имеет опыт в реализации следующих кластерных инициатив: биотехнологического кластера (Монреаль, Торонто, Ванкувер, Оттава, Галифакс); информационно-телекоммуникационного кластера (Ванкувер, Калгари, Квебек и др.); кластера высоких технологий (Монреаль, Онтарио и др.); мультимедийного кластера (Монреаль, Торонто, Ванкувер); винодельческого кластера (Ниагара); кластера пищевой промышленности (Торонто) и др. Наиболее существенный интерес северных субъектов Российской Федерации может вызвать опыт Канады в создании комплексных региональных кластеров, включающих в себя ряд промышленных кластеров (Эдмонтон)⁴.

Содействие кластерным инициативам бизнеса оказывают в Канаде все уровни власти – федеральный, региональный и муниципальный, но конкретные формы поддержки различаются на каждом уровне.

На настоящий момент в программе задействованы кластеры самого разного размера и стадий развития, среди которых:

1. Сагенийские алюминиевые технологии: примерно 48 основных компаний, один университет, технические колледжи, три промышленных объединения;
2. Эдмонтонские нанотехнологии: примерно 21 основная компания, один университет, одно промышленное объединение;
3. Ванкуверское объединение топливных и водородных технологий: примерно 35 основных компаний, три университета, два крупных промышленных объединения;
4. Саскатунская пищевая промышленность: 17 местных основных компаний, один университет, одна региональная сеть, примерно 50 членов в соседних провинциях;
5. Виннипегские биомедицинские технологии: 25 местных основных компаний, два местных университета, один колледж, несколько исследовательских институтов, лабораторий и больниц, два объединения;
6. Фотонные технологии в Оттаве: более 60 местных основных компаний, несколько промышленных объединений, три университета, несколько государственных исследовательских центров.

Каждая региональная кластерная инициатива находится в ведении региональных представительств национальной инновационной системы.

Отличительной чертой региональных кластерных инициатив, сформированных при участии НИС является то, что все кластеры входят в сети, выходящие за пределы их регионов [10] – к примерам этого относятся: кластер фотоники в Оттаве, партнеры которого находятся в Ванкувере, Торонто, Квебеке, Бостоне, Фениксе и т.д.; Саскатунский кластер в сфере пищевой промышленности, работающий с исследовательской сетью Prairie; Виннипегский биомедицинский кластер, среди партнеров которого находятся компании в Калгари, Торонто, Галифаксе и Миннесоте; Эдмонтонский кластер нанотехнологий, работающий совместно с калифорнийскими и квебекскими компаниями; водородный и топливный кластер Ванкувера, партнеры которого находятся в Альберте, Торонто, Монреале, Китае; Сагенийский алюминиевый кластер, ведущий совместную работу с компаниями, расположенными в Монреале, Виндзоре, Ватерлоо и т.д.

Помимо Технологических Кластерных Инициатив НИС на федеральном уровне правительство Канады оказывает поддержку кластерам в реализации политики по привлечению инвестиций, содействию в реализации продукции компаний на внешних рынках,

⁴ Методические рекомендации по реализации кластерной политики в северных субъектах РФ, Материалы Совета Федерации, 2008.

регулированию рынка рабочей силы, инвестированию в перспективные научные исследования и разработки, создании образовательных программ, защиты интеллектуальной собственности и т.д.

Анализ канадского опыта развития городских агломераций позволяет выделить следующие ключевые преимущества агломерационных процессов в странах с большой территорией:

- повышение экономической эффективности органов управления путем использования эффекта масштаба;
- создание полюса экономического роста для макрорегиона;
- равномерное и адекватное распределению налогового бремени;
- усиление межрегиональной кооперации за счет развития кластеров на территории агломерации.

Опыт организации городской агломерации Монреаль освещает проблему выбора территорий, входящих в состав агломерации, а именно исключение двойного подчинения муниципального образования разным органам управления. Вместе с этим, внутри городской агломерации необходимо провести четкое разделение сфер влияния, с учетом особенностей вертикали управления, поставленных задач и прогнозируемых уровней финансирования.

Важным фактом является горизонтальное взаимодействие на территории агломерации, данный процесс можно классифицировать по следующим признакам:

1. По типу субъекта взаимодействия:
 - взаимодействие между органами власти;
 - взаимодействие между органами власти и хозяйствующими субъектами;
 - взаимодействие между хозяйствующими субъектами.
 2. По масштабу взаимодействия:
 - взаимодействие на территории городской агломерации;
 - взаимодействие со смежными территориями.
- Объединенные таким образом муниципальные образования получают возможность системного представления своих интересов на региональном и федеральном уровне.

В вопросе горизонтальной кооперации особенно стоит обратить внимание на развитие путей сообщения, так как транспортная инфраструктура не только упрощает коммуникации между муниципальными образованиями, но в том числе является одним из главных стимулов к взаимодействию и росту населенных пунктов.

При адаптации канадского опыта развития агломераций необходимо учитывать особенности российских регионов, к характерным чертам которых относятся:

- 1) низкий уровень ответственности муниципальных образований [11];
- 2) различие в структуре территориально-го устройства (в Канадской системе управления представлены Regional County Municipalities – над-

муниципальные субъекты управления, в ведении которых может входить как территория агломерации, так и сторонние территории).

В отличие от большинства европейских государств, в Российской Федерации вопросы межмуниципального взаимодействия не регламентируются Конституцией, но, согласно ст. 30, каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов.

Восполняя пробелы данного, нормативного регулирования, вопросы межмуниципального взаимодействия рассматриваются в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Согласно ст. 125 Гражданского кодекса Российской Федерации, от имени муниципальных образований участвовать в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, а также приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности вправе: 1) органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов; 2) юридические лица и граждане в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по их специальному поручению.

Возможности использования зарубежного опыта в российской муниципальной практике определяются наличием опыта межмуниципального взаимодействия за рубежом и активной потребностью внедрения лучших практик в российскую действительность. Из числа зарубежных моделей межмуниципального взаимодействия, которые при определенных технологических доработках могут быть использованы в российской практике, можно выделить следующие:

- 1) Софинансирование расходов [12];

Софинансирование расходов представляет собой одну из форм поиска свободных средств, однако требует создания юридического лица, однако в рамках межмуниципального сотрудничества можно создать фонд, задачей которого будет финансирование общественно значимых проектов, при условии указания таких функций в уставном документе фонда. Важным аспектом данной формы взаимодействия, является возможность привлечения средств как непосредственных участников, так и ресурсы из внебюджетных источников.

- 2) Договор на приобретение услуг [13];

В соответствии с законодательством Российской Федерации, муниципалитеты имеют право оказывать услуги друг другу в рамках договора возмездного оказания услуг. Однако, в соответствии с бюджетным и гражданским законодательством расходование бюджетных средств на приобретение

услуги (даже в рамках межмуниципального сотрудничества) должно соответствовать процедурам закупки. В данном аспекте зарубежной практики, муниципалитеты имеют возможность заключать контракты, в рамках межмуниципальных соглашений, со сниженной ценой. В Российской действительности существует возможность уменьшения цен только путем установки договорной цены на услугу, тарификацию по которой проводит сам муниципалитет.

3) Совместные административные органы [14];

Российские муниципалитеты, стремящиеся к агломерированию могут создавать совместные административные органы, но ст. 8 Федерального закона № 131 запрещает передачу любым межмуниципальным объединениям полномочий органов МСУ. Не случайно в Федеральном законе № 131 передача полномочий по соглашению отнесена к гл. 3 «Вопросы местного значения» и не квалифицируется как форма межмуниципального взаимодействия. Поэтому юридически такая форма взаимодействия муниципалитетов, как передача контрольной функции, в соответствии с российским законодательством невозможна. Тем не менее, создание координационного, консультирующего органа возможно, в рамках гражданско-правовых соглашений [15,16]. Примеры таких образований в российской практике уже есть, хотя их и мало и их решения не носят лишь рекомендательный характер (например [17], в Мытищинском районе Московской области в рамках соглашения о сотрудничестве, заключенном между районом и поселениями, создан координационно-консультативный совет, где главы муниципальных образований осуществляют согласование планов и стратегий социально-экономического развития территорий, нормативных правовых актов муниципалитетов и других важнейших документов)

4) Развитие ассоциативных форм межмуниципального сотрудничества [18]; Большим минусом ассоциативных процессов среди муниципальных образований является их неорганизованность и сильная политическая направленность, на текущий момент, мера их вовлеченности в управленческую и хозяйственную деятельность остается сравнительно низкой.

5) Кредитные организации [19];

Кредитные организации в России являются только коммерческими, создаваемыми для целей извлечения прибыли. В советской практике существовала форма добровольного общественного кредитования, известная как касса взаимопомощи. Она формировалась из вступительных и ежемесячных взносов участников, хранящихся на текущих счетах Сбербанка (чаще всего счетах профсоюзных организаций). Данная организация выдавала беспроцентные ссуды на срок несколько месяцев. Российское законодательство и сегодня допускает создание потребительских кооперативов граждан (Федеральный закон № 117-ФЗ). Но данный Закон не регулирует взаимоотношения юридических лиц, поэтому как форма межмуниципального сотрудни-

чества не может использоваться. Кроме того, выделение бюджетных кредитов в настоящее время жестко ограничено требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации, поэтому как форма⁵ межмуниципального взаимодействия бюджетное кредитование сегодня не осуществимо, хотя и актуально для развития муниципалитетов.

На текущий момент опыт городских агломераций Канады имеет двойственное значение: возможность улучшения взаимодействия в различных сферах жизнедеятельности, но наличие риска уменьшения автономии муниципалитетов. Не следует забывать, что финансовая система городской агломерации, направленная на равномерное распределение ресурсов, может лишить муниципалитеты их права на определение объема и уровня качества предоставляемых услуг. Вовлечение общественности в процесс выработки реформ, с одной стороны, повышает ответственность, а с другой, замедляет процесс написания нормативно-правовых актов. Именно поиск компромиссов в указанных выше направлениях, способствует гармоничному развитию в городских агломерациях, а разработка стратегии, учитывающий данные условия, является основной задачей всех уровней власти.

Библиографический список

1. Статистическая служба Канады. URL: <http://www.statcan.gc.ca> (дата обращения: 02.08.2015).
2. OECD Territorial Reviews: Montreal (Canada), 2004. URL: http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-territorial-reviews-montreal-canada-2004_9789264105980-en (дата обращения: 02.08.2015).
3. Portrait of greater Montreal. Metropolitan (Canada). 2010. № 1.
4. OECD Territorial Reviews: Canada, 2002. URL: <http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264176300-en> (дата обращения: 02.08.2015).
5. *Leslie Seidle F.* The Federal Role in Canada's Cities: Overview of Issues and Proposed Actions, Canadian Policy Research Networks. Canada, 2002. 23 p.
6. OECD Territorial Reviews: Toronto (Canada), 2009. URL: http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-territorial-reviews-toronto-canada-2009_9789264079410-en (дата обращения: 02.08.2015).
7. *Bish R.L.* Amalgamation: Is it the Solution? Local Government Institute University of Victoria (Canada), 2002.
8. *Slack E., Bird R.* Merging Municipalities: Is Bigger Better? Institute on Municipal Finance and Governance (Canada), 2013. N 14. 34 p.

⁵ *Наумов С.Ю., Подсумкова А.А.* Основы организации муниципального управления. Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

9. Slack E., Bird R. Does Municipal Amalgamation Strengthen the Financial Viability of Local Government? A Canadian Example. Andrew Young School of Policy Studies (Canada), 2013. 23 p.

10. Фаттахов Р.В., Тульчинский Г.Л., Дончевский Г.Н., Нецадин А.А., Маврин Е.В., Низамутдинов М.М., Шагиахметов М.Р., Колбасов А.С., Фаттахов М.Р., Строев П.В. Инновационные кластеры – точки роста XXI века: теоретические подходы, методологические и методические основы их формирования и развития. М.: Финуниверситет, 2013.

11. Фаттахов Р.В., Нецадин А.А. Приоритеты государственной политики в сфере регионального развития Российской Федерации // Общество и экономика. 2013. № 1–2. С. 108–123.

12. Низамутдинов М.М., Горин Н.И., Нецадин А.А. Проблемы развития городского расселения в Российской Федерации // Общество и экономика. 2013. № 7–8. С. 157–166.

13. Пиндт Х. Столетний опыт кооперации в Дании // Российская муниципальная практика. 2009. № 8. С. 17–21.

14. Исупова С.С., Маркварт Э.Э. Межмуниципальное сотрудничество в Германии: виды и формы,

преимущества и риски. В сб.: Вопросы межмуниципального хозяйственного сотрудничества. М.: Изд. Гос. Думы, 2010. С. 49–66.

15. Нецадин А.А., Строев П.В. Агломерации и агломеративные коридоры: Московская и Санкт-Петербургская агломерации // Экономика, налоги и право. 2013. № 6. С. 71–75.

16. Строев П.В. Пространственная организация экономики России: тенденции и перспективы развития городов как точек экономического роста. М.: А-проджект, 2015. 144 с.

17. Барабаш Е.С., Леонов С.Н. Межмуниципальное взаимодействие: потенциал и механизм реализации. Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 2013. 188 с.

18. Негодуйко А.В. Управление межмуниципальным экономическим сотрудничеством в регионе: автореф. дис. Иркутск, 2008.

19. Рагозина М.Г. Межмуниципальное сотрудничество в России: перспективы развития с учетом адаптации зарубежного опыта к возможностям российского законодательства. В сб.: Вопросы межмуниципального хозяйственного сотрудничества. М.: Изд. Гос. Думы, 2010.

Ekonomika v promyshlennosti = Economy in the industry
2016, no. 2, April – June, pp. 183–190
ISSN 2072-1633 (print)
ISSN 2413-662X (online)

Urban Agglomeration as an Element of Regional Policy (Canada example)

P. V. Stroyev, M. N. Rawaiev – Financial University under the Government of the Russian Federation, 49 Leningradsky Prospekt, Moscow 125993, Russia, stroevpavel@gmail.com, mravaev@yandex.ru.

Abstract. The transition from the alignment of regional development policy levels to the polarized politics of development leads to the task of forming a new system of strategic objectives of territorial development and mechanisms to achieve them. This agglomeration acting as «locomotives» of economic and social development for the surrounding areas can become centers for the modernization and development of the entire national economy. The article considers the role of urban centers in the formation of a federal state regional policy on the example of Canada. The paper analyzes the causes and consequences of the emergence of urban agglomerations, administrative and political structure of emerged subjects, considers entities organized on the basis of public / municipal-private partnerships, focusing on the implementation of cluster initiatives in the territory of agglomerations. On the example of metropolitan areas of Toronto and Montreal, features of formation of a control system and the development of urban centers in Canada are highlighted. The work reveals the positive and negative sides of the agglomeration municipalities,

a comparative analysis of the characteristics of agglomerate in Russia and Canada is presented, approaches are proposed. The presented Canadian experience shows that in formation of urban agglomeration it is necessary to seek a compromise between integration and individualization.

Keywords: urban agglomeration, territorial clusters, regional policy, spatial development.

References

1. Statistics Canada. Available at: <http://www.statcan.gc.ca> (accessed: 02.08.2015).
2. OECD Territorial Reviews: Montreal (Canada), 2004. Available at: http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-territorial-reviews-montreal-canada-2004_9789264105980-en (accessed: 02.08.2015).
3. Portrait of greater Montreal. Metropolitan (Canada). 2010. No. 1.
4. OECD Territorial Reviews: Canada, 2002. Available at: <http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264176300-en> (accessed: 02.08.2015).
5. Leslie Seidle F. The Federal Role in Canada's Cities: Overview of Issues and Proposed Actions, Canadian Policy Research Networks. Canada, 2002. 23 p.
6. OECD Territorial Reviews: Toronto (Canada), 2009. Available at: <http://www.oecd-ilibrary.org/urban->

rural-and-regional-development/oecd-territorial-reviews-toronto-canada-2009_9789264079410-en (accessed: 02.08.2015).

7. Bish R.L. Amalgamation: Is it the Solution? Local Government Institute University of Victoria (Canada), 2002.

8. Slack E., Bird R. Merging Municipalities: Is Bigger Better? Institute on Municipal Finance and Governance (Canada), 2013. No. 14. 34 p.

9. Slack E., Bird R. Does Municipal Amalgamation Strengthen the Financial Viability of Local Government? A Canadian Example. Andrew Young School of Policy Studies (Canada), 2013. 23 p.

10. Fattakhov R.V., Tul'chinskii G.L., Donchevskii G.N., Neshchadin A.A., Mavrin E.V., Nizamutdinov M.M., Shagiakhmetov M.R., Kolbasov A.S., Fattakhov M.R., Stroev P.V. *Innovatsionnye klasteri – točki rosta XXI veka: teoreticheskie podkhody, metodologicheskie i metodicheskie osnovy ikh formirovaniya i razvitiya*. [Innovation clusters - in terms of growth of the XXI century: theoretical approaches, methodological and methodical bases of formation and development]. Moscow: Finuniversitet, 2013. (In Russ).

11. Fattakhov R.V., Neshchadin A.A. The priorities of the state policy in the field of Regional Development of the Russian Federation. *Obshchestvo i ekonomika*. 2013. No. 1–2. Pp. 108–123. (In Russ).

12. Nizamutdinov M.M., Gorin N.I., Neshchadin A.A. Problems of development of urban settlement in the Russian Federation. *Obshchestvo i ekonomika*. 2013. No. 7–8. Pp. 157–166. (In Russ).

13. Pindt Kh. Centennial experience of cooperation in Denmark. *Rossiiskaya munitsipal'naya praktika*. 2009. No. 8. Pp. 17–21. (In Russ).

14. Isupova S.S., Markvart E.E. *Mezhmunitsipal'noe sotrudnichestvo v Germanii: vidy i formy, preimushchestva i riski* [Inter-municipal cooperation in Germany: types and forms, benefits and risks].

V sb.: Voprosy mezhmunitsipal'nogo khozyaistvennogo sotrudnichestva. Moscow: Izd. Gos. Dumy, 2010. Pp. 49–66. (In Russ).

15. Neshchadin A.A., Stroev P.V. Agglomeration and agglomerate corridors: Moscow and St. Petersburg metropolitan area. *Ekonomika, nalogi i pravo*. 2013. No. 6. Pp. 71–75. (In Russ).

16. Stroev P.V. *Prostranstvennaya organizatsiya ekonomiki Rossii: tendentsii i perspektivy razvitiya gorodov kak toчек ekonomicheskogo rosta* [The spatial organization of the Russian economy: trends and prospects of urban development as a point of economic growth]. Moscow: A-prodzhekt, 2015. 144 p. (In Russ).

17. Barabash E.S., Leonov S.N. *Mezhmunitsipal'noe vzaimodeistvie: potentsial i mekhanizm realizatsii* [Inter-municipal cooperation: potential and mechanism of realization]. Khabarovsk: RITs KhGAEP, 2013. 188 p. (In Russ).

18. Negoduiko A.V. *Upravlenie mezhmunitsipal'nym ekonomicheskim sotrudnichestvom v regione* [Manage inter-municipal economic cooperation in the region]: avtoref. dis. Irkutsk, 2008. (In Russ).

19. Ragozina M.G. *Mezhmunitsipal'noe sotrudnichestvo v Rossii: perspektivy razvitiya s uchetom adaptatsii zarubezhnogo opyta k vozmozhnostyam rossiiskogo zakonodatel'stva* [Inter-municipal cooperation in Russia: prospects for development, taking into account the adaptation of international experience to the capabilities of the Russian legislation]. *V sb.: Voprosy mezhmunitsipal'nogo khozyaistvennogo sotrudnichestva*. Moscow: Izd. Gos. Dumy, 2010. (In Russ).

Information about authors:

P.V. Stroyev – Candidate Economic Sciences, Director of the Center of Regional Economics and Inter-Budgetary Relations, **M.N. Rawaiev** – Graduate Student of Department «State and Municipal Management».