

Правовое регулирование агломераций: теоретические подходы и зарубежные практики¹

Legal regulation of agglomerations: theoretical approaches and foreign practices

Р.В. Петухов,

*ведущий научный сотрудник
Центра поддержки и сопровождения
органов местного самоуправления
Высшей школы государственного управления
РАНХиГС при Президенте РФ, канд. юрид. наук*

Е.В. Луценко,

*аналитик Центра поддержки и сопровождения
органов местного самоуправления
Высшей школы государственного управления
РАНХиГС при Президенте РФ*

Аннотация. По мнению авторов статьи, в настоящее время имеется явная потребность в законодательном закреплении понятия «агломерация» и регулировании вопросов агломерационного развития. Отсутствие единообразного правового регулирования в данной сфере несет в себе значительные риски, прежде всего, для органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, предпринимающих попытки самостоятельного юридического оформления объективно складывающихся агломераций. В качестве первого шага авторы статьи предлагают прояснить ключевое понятие «агломерация», которое сегодня применяется в различных значениях. В статье рассматриваются происхождение этого термина, который во второй половине XX в. стал применяться в экономической географии для характеристики процессов урбанизации прилегающих к городам территорий. Особенности современного агломерационного развития в статье показываются через соотнесения двух основных типов агломераций (моноцентричных и полицентричных), иллюстрируемых примерами из зарубежной практики. Далее в статье авторы рассматривают существующие в российской науке подходы к возможному правовому закреплению статуса агломерации, а также оценивают правовые последствия выбора того или иного варианта.

Ключевые слова: агломерация, урбанизация, город, местное самоуправление, муниципальные образования.

Abstract: According to authors of article, an obvious need for legislative fixing of the concept "agglomeration" and regulation of questions of agglomerative development is had now. The lack of uniform legal regulation in this sphere bears in itself considerable risks, first of all, for local governments and public authorities of the territorial subjects of the Russian Federation making attempts of independent legal registration of objectively developing agglomerations. As the first step authors of article suggest to clear the key concept "agglomeration" which is applied in various values today. In article are considered origin of this term which in the second half of the 20th century began to be applied in economic geography to the characteristic of processes of an urbanization of territories, adjacent to the cities. Features of modern agglomerative development in article are shown through correlation of two main types of the agglomerations (unicentric and polycentric) illustrated by examples from foreign practice. Further in article authors consider the approaches to possible legal fixing of the status of agglomeration existing in the Russian science and also estimate legal consequences of this or that choice option.

Key words: agglomeration, urbanization, city, local government, municipal units.

Формирование агломераций в течение нескольких последних лет прочно заняло место одной из основных стратегических целей развития нашей страны. Так, на прошедшем в январе 2017 г. в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС) очередном «Гайдаровском форуме» заместитель председателя Экономического совета при Президенте России и глава Центра стратегических разработок (ЦСР) А.Л. Кудрин² говорил о необходимости целенаправленного формирования в России порядка 15-20 крупных городских агломераций. Города или агломерации городов с числом жителей порядка миллиона человек, по мнению Алексея Кудрина, могут стать «центрами соединения технологий и интеллектуального потенциала, социального капитала и качества жизни» и позволят России лучше конкурировать в глобальной экономике, основными игроками которой все больше становятся крупные мегаполисы³. Примерно в то же время Указом Президента Российской Федерации от 16.01.2017 № 13⁴ были утверждены Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года, которыми дальнейшее развитие процесса урбанизации, в частности крупных городских агломераций, отнесено к необходимым условиям обеспечения экономического роста, технологического развития, а также инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности российской экономики на мировых рынках (пп. «г» п. 8). Однако, несмотря на актуальность агломерационной проблематики, правовое регулирование этой сферы является пока фрагментированным и поверхностным.

На федеральном уровне термин «агломерация» используется в основном в документах социально-экономического планирования, в том числе отраслевого, утверждаемых нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, а также отдельных федеральных органов исполнительной власти. При этом, данное понятие не используется в федеральных зако-

нах и не имеет легального определения. В региональном законодательстве термин «агломерация», напротив, встречается довольно часто, но также не имеет четко определенной дефиниции. К примеру, подразделом 3.3 Стратегии социально-экономического развития Республики Дагестан до 2025 года, утвержденной Законом Республики Дагестан от 15.07.2011 № 38⁵, предусматривается, что основным элементом создаваемых в этом регионе зон опережающего экономического развития должны выступить крупные агломерации - инновационные и управленческие центры, концентрирующие в себе экономическую активность субъектов республики и выступающие источником изменений. В соответствии со Стратегией агломерации должны обеспечить экономическую привлекательность и высокое качество жизни, создание особых условий привлечения инвестиций, полицентрическое развитие городов, развитие системы расселения внутри агломерации и структурирование территорий.

Возрастающая частота использования термина «агломерация» в подзаконных нормативных правовых актах федерального уровня и в региональном законодательстве, с одной стороны, и отсутствие федерального закона или норм в федеральном законе, посвященных регулированию общих основ соответствующего правового института, с другой стороны, составляет существенную проблему. В отсутствие нормативно-закрепленного, а, следовательно, единообразно понимаемого представления о сути общественных отношений, для характеристики которых используется термин «агломерация», невозможно обеспечить единство правоприменения. Расхождение в понимании того, что такое агломерация особенно опасно, так как может привести к сбоям при реализации ключевых программ и планов стратегического развития нашей страны.

Фиксируя потребность в законодательном регулировании агломерационных процессов, нельзя ни отметить, что понятие «агломерация», с точки зрения его правового закрепления, является довольно сложным, так как допускает несколько вариан-

тов содержательного определения. В этом смысле показательна критика, которая была высказана Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления в отношении инициированного Саратовской областной Думой проекта федерального закона № 7-29 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации», в котором под агломерацией предлагается понимать часть территории субъекта Российской Федерации, создаваемую в целях социально-экономического развития в границах двух или более муниципальных образований⁶. В отзыве Комитета обращается внимание на то, что «в отсутствие каких-либо критериев данное определение может быть применено произвольно к любой группе муниципальных образований, в том числе, например, и сельских, или же не имеющих общих перспектив социально-экономического развития»⁷. Соглашаясь с этим замечанием, добавим, что определения терминов, даваемые в целях нормативно-правового регулирования, должны максимально четко выявлять суть описываемого явления, позволяя тем самым обеспечить единообразие правоприменения. Однако, именно с этим в случае с «агломерацией» имеются существенные сложности.

В принимаемых в последнее время нормативных правовых актах, а также выступлениях экспертов и чиновников, рассуждающих о перспективах экономического и пространственного развития современной России, термин «агломерация» употребляется крайне нестрого. Его применяют то в чересчур широком, то в необоснованно узком значении, в частности, используя как синоним крупного города или мегаполиса. Такое разнообразие интерпретаций делает актуальными пояснения содержания понятия «агломерация» с позиции дальнейшего развития правового регулирования соответствующих общественных отношений.

Изначально термин «агломерация» использовался в металлургии, в которой под ним понимался процесс спекания мелких частиц руды в более крупные и удобные для плавки агломераты⁸. В конце XIX – начале XX вв. рассматриваемый термин

стали использовать экономисты, которые с его помощью исследовали эффекты укрупнения предприятий и концентрации производств на определенной, довольно ограниченной территории, а также их влияние на рынок труда и, в целом, систему расселения. Одним из тех, кто первым обратил внимание на эти процессы, стал знаменитый британский экономист и один из классиков немарксистской политэкономии конца XIX – начала XX вв. Альфред Маршалл. Формирование более-менее крупного предприятия обусловлено, по его мнению, несколькими факторами, такими как экономия на масштабе в вопросах закупки ресурсов и продаж готового продукта, возможность использовать узкоспециальные машины и узкоспециализированную рабочую силу, а также эффективный обмен знаниями⁹. Он отмечал, что «локализуясь» на территории, крупное предприятие чаще всего обрастает вспомогательными производствами и, в целом, приводит к повышению разнообразия видов занятости, являющемуся следствием удовлетворения потребностей членов семей его работников в трудоустройстве¹⁰. На этом этапе исследования агломерации были мало связаны с вопросами урбанизации и сконцентрированы, прежде всего, на изучении процессов формирования крупного производства и его локализации.

Вопросы городского и регионального развития в связи с агломерациями начинают выходить на первый план во второй половине XX в. Хотя сам термин «агломерация» в зарубежной литературе встречается гораздо реже, чем в отечественной¹¹. В советской, а потом и российской экономической географии сложилось собственное понимание агломерации, оказывающее сегодня определяющее влияние на науку в целом. Советский экономгеограф П.М.Полянин в конце 1980-х годов предложил понимать под городской агломерацией «компактную и относительно развитую совокупность дополняющих друг друга городских и сельских поселений, группирующихся вокруг одного или нескольких мощных городских ядер и объединенных многообразными и интенсивными связями в сложное и динамическое единство»¹². Во многом близкое

по сути определение сформулировал другой известный специалист по экономической географии и урбанистике Е.Н.Перцик, полагавший, что городская агломерация – это «система территориально сближенных и экономически взаимосвязанных населенных мест, объединенных устойчивыми трудовыми, культурно-бытовыми и производственными связями, общей социальной и техническим инфраструктурой»¹³. Несколько под иным углом зрения смотрит на агломерацию доктор архитектуры и специалист в области теории планировки городов и формирования систем расселения Г.А.Малоян, отмечающий, что она является социально-функциональным целостным пространством, «внутри которого устанавливаются каждодневные повторяющиеся связи, подчиненные регулярным циклам жизнедеятельности проживающего в его пределах населения»¹⁴. Для определения является ли то или иное скопление населенных пунктов агломерацией или нет, в современной экономической географии разработано несколько различных методик делимитации границ агломерации, подробное описание которых не входит в задачи настоящей работы. Тем не менее, представляется важным, обратив внимание на позицию одного из известнейших российских экономгеографов Г.М. Лаппо и его коллег П.М. Полянина и Т.И. Селивановой, отметить, что в основе почти всех этих методик лежит некоторая комбинация из нескольких групп критериев, ключевыми из которых являются: «1) критерии величины города-ядра (прежде всего численность населения); 2) критерии развитости внешней зоны (число и людность в ней городских поселений, их соотношение с ядром, численность сельского населения); 3) интегральные критерии, т.е. характеризующие агломерацию в целом (плотность населения, сложность (развитость) городской агломерации и др.); 4) критерии выделения границ городской агломерации на основе определения ее пространственного или временного радиуса, фиксирующего размеры рассматриваемой территории, в пределах которой сложилась или складывается агломерация»¹⁵.

Агломерирование населенных территорий может происходить по самым разным сценариям и принимать разнообразные формы. Сегодня в науке существует несколько подходов к типологизации агломераций, но наиболее распространенным является их деление на моноцентрические и полицентрические, показывающее два принципиально разных варианта формирования связей между населенными территориями, включенными в процесс интеграции. *Моноцентрическая агломерация*, как следует из названия, выстроена вокруг одного доминирующего ядра, которым, как правило, является крупный город. Ее важной особенностью является преобладание центр-периферийных связей и слабое взаимодействие периферийных зон между собой. Условно говоря, все движение (транспорт, людские потоки, товары, финансы и т.п.) в рамках моноцентрической агломерации осуществляется либо в сторону ядра, либо из него. При этом, между периферийными территориями-спутниками вообще может отсутствовать какая-либо связь. Это является следствием заложенных еще в XIX веке особенностей развития производственной и транспортной инфраструктуры. Концентрация промышленного производства в ограниченном количестве крупных городов обусловила создание радиальной сети железных дорог, призванных решать задачу сбора и доставки ресурсов¹⁶. По мере же изменения характера экономики центральные города моноцентрической агломерации стали центрами не только промышленности, но и сферы услуг. Для значительной части населения агломерации ее ядро является не только местом работы, но и отдыха¹⁷.

Большинство ныне существующих агломераций имеют моноцентрическую структуру. Это такие мегаполисы мирового значения, как Нью-Йорк, Лондон, Париж, Москва с прилегающими к ним территориями. В качестве примера моноцентрической агломерации можно рассмотреть, например, столичный регион Сан-Пауло (Regiao Metropolitana Sao Paulo) в Бразилии. Сегодня это одна из самых крупных агломераций мира и самый крупный мегаполис

Южной Америки с числом населения 17,5 млн. жителей¹⁸. В ней сконцентрированы значительные промышленные мощности и экономический потенциал. При этом столичный регион Сан-Пауло не является единой административной единицей. Для этой агломерации характерно сохранение самостоятельности входящих в ее состав муниципальных образований при комплексном подходе к планированию развития и передаче на региональный уровень некоторых полномочий инфраструктурного характера (пригородные железнодорожные пассажирские перевозки, водоснабжение и водоотведение и т.п.). Надо отметить, что значительная демократизация и децентрализация городского управления является важной особенностью бразильского и, в целом, южноамериканского пути развития агломераций¹⁹. Это, однако, не делает менее актуальной традиционную для моноцентрических агломераций проблему соотношения локальных интересов, включенных в процесс взаимодействия городов и других населенных пунктов с общими задачами консолидированного развития. В рамках Большого Сан-Пауло за реализацию общих проектов с 2011 г. отвечает Совет по развитию, формируемый из представителей муниципалитетов, региональных и федеральных органов власти, обеспечивающий баланс интересов всех заинтересованных в процессе агломерирования сторон²⁰. Содействие агломерационному развитию в Бразилии является одним из приоритетов государственной политики, что обуславливает включенность в соответствующие процессы не только региональных, но и федеральных властей. Однако и местные власти не исключаются из процесса планирования и управления развитием объединяющих их агломераций.

Изменение экономического уклада (связанного с повышением роли сферы услуг и развитием информационных технологий) и появление новых видов транспорта создали условия для формирования *полицентрических агломераций* или конурбаций, в составе которых нет четко выделенного ядра и связи имеются между всеми участниками агломерационного процесса. Для таких децентрализованных агломера-

ций часто характерна специализация входящих в их состав населенных мест, прежде всего, в части предоставления публичных услуг, таких как образование, медицина, досуг, рекреация и т.п. Это позволяет распределить общественно-значимые объекты и инфраструктуру между элементами полицентрической агломерации, оптимизировав тем самым их общее количество за счет обеспечения транспортной доступности для жителей сразу нескольких населенных пунктов. Например, при наличии кинотеатра в соседнем городе, имеющем хорошую транспортную доступность, отпадает необходимость в строительстве аналогичного объекта в других близлежащих поселениях, и, следовательно, высвобождаются ресурсы на реализацию других проектов, которые также будут рассчитаны на совместное использование в пределах агломерации. Специалисты выделяют следующие характеристики полицентрических агломераций: во-первых, они состоят из исторически сложившихся отдельных населенных пунктов, во-вторых, в них отсутствует четко выраженный центр, доминирующий в политических, экономических, культурных или иных аспектах, в-третьих, они формируются из небольшого количества равнозначных по размеру и экономической значимости больших городов и многочисленных маленьких городков и населенных пунктов, в-четвертых, входящие в агломерацию города и населенные пункты находятся друг от друга довольно близко, на расстоянии транспортной доступности, и, наконец, в-пятых, они являются самостоятельными политическими единицами в структуре публично-политической власти страны²¹.

Окончательно сформировавшихся полицентрических агломераций в современном мире пока не так много. В литературе существует мнение, что на данный момент в наибольшей степени приблизилась к полицентричности Рурская область (Ruhrgebiet) в Германии, область залива Сан-Франциско (San Francisco Bay Area) в северной части Штата Калифорния в США и агломерация Рандстад (Randstad) в Нидерландах. Расположенная в границах федеральной земли Северной Рейн-Вестфалии

Рурская область является одной из крупнейших агломераций Европы и представляет собой высокоурбанизированный регион с двумя центрами притяжения – городами Дортмунд и Эссен. В состав полицентрической агломерации залива Сан-Франциско входят 4 крупных города – Сан-Хосе, Сан-Франциско, Окленд и Фримонт и десять других городов с населением от 100 000 до 200 000 тыс. человек. Агломерация Рандстад объединяет ключевые города Нидерландов – Амстердам, Роттердам, Гаагу, Утрехт, а также еще десяток других менее крупных городов этой страны. Надо отметить, что в этой агломерации наиболее престижным для проживания являются не столичные Амстердам и Гаага и не промышленный Роттердам, а экологически чистый Утрехт, проигрывающий соседям по числу жителей, но опережающий их по средней стоимости жилой недвижимости²². Полицентрические агломерации характерны сегодня в основном для континентальной Европы, где исторически сложилась сеть малых и средних городов, которые даже в условиях глобализирующейся экономики сопротивляются превращению в мегаполисы. Полицентризм позволяет использовать многие преимущества агломерационного развития, не превращая интегрированные территории в один огромный мегаполис.

Исходя из приведенных выше позиций и примеров, можно сделать вывод, что при определении агломерации выделяются две базовые составляющие – это, во-первых, населенная территория и, во-вторых, наличие более или менее устойчивых и разнообразных связей социально-экономического характера. При этом, как территория, так и производственные, транспортные, трудовые и иные взаимоотношения, локализованные в ее границах, имеют объективный характер. Изначально они существуют сами по себе и только с какого-то момента между ними возникает связанность и начинает работать эффект масштаба, дающий эмерджентные результаты. Превращение сингулярных территорий в некоторое более или менее устойчивое единство является следствием развития

интеграционных социально-экономических процессов.

Большинство российских городов, может быть за исключением Москвы и Санкт-Петербурга, только выходят в процесс активного агломерационного развития. Поэтому сейчас крайне важно четко законодательно определиться, какой правовой статус будут приобретать интегрируемые территории. В литературе существует две принципиально разные точки зрения на эту проблему – одна часть авторов склоняется к тому, что, достигнув определенного уровня развития агломерация должна получить статус особой политико-территориальной единицы, в то время, как вторая считает, что природа агломерации не требует административного закрепления ее границ и статуса.

Среди ученых первую позицию занимает, например, Е.Н.Перцик, который полагает, что «поскольку развитие агломерации связано с исчерпанием возможностей города для размещения производства и необходимостью его развития на более широкой территориальной базе, юридические границы города и наличие в составе агломерации нескольких административных образований (5, 10 или 15, как это предполагается при различных подходах к выявлению агломерации и определению ее границ) малозначительны для определения агломерации; кроме того, мозаика административных границ препятствует планированию и управлению агломерацией (в том числе исследованию маятниковых передвижений)... Не город, а городская агломерация должна стать на данном этапе развития форм расселения главным звеном системы расселения страны, главной единицей статистического учета, планирования, проектирования и управления»²³. Эту же позицию разделяет Г.А.Малоян, отмечая, что «для перехода от тенденции к градостроительнореализуемой перспективе агломерация должна получить физические границы, что позволит ей стать объектом управления, иметь собственные управляющие структуры, а, следовательно, планировать и проектировать ее как объект градостроительной деятельности»²⁴. В усреднен-

ном виде административно закрепляемая территория агломерации может составлять по радиусу порядка 50 километров, что обеспечивает 1,5 – 2 часовую транспортную доступность, при средней скорости движения порядка 30 км/час. По мнению этого автора, при таком масштабе обеспечивается возможность возникновения «предпосылок формирования реальной социально-территориальной общности населения»²⁵.

Другой позиции по вопросу правового статуса агломерации придерживается известный российский экономгеограф и специалист в вопросах регионального развития Н.В.Зубаревич. Она, в частности, пишет, что «государство может помочь формированию агломераций, вкладывая ресурсы в инфраструктурные проекты, стимулируя интеграцию экономики и рынков труда близлежащих городов. Для этого не нужно объединять муниципалитеты в некую административную «агломерацию», требуется только снизить барьеры, мешающие экономической интеграции»²⁶. Агломерации, по ее мнению, формируются естественным путем за счет концентрации населения в пригородах крупных городов. Связанность пространства в нормальных условиях обеспечивается не юридически установленными границами, а развитием бизнеса, получающего в условиях агломерации снижение издержек. Н.В. Зубаревич также отмечает:

«Мировой опыт показывает, что эту проблему не следует решать путем административного объединения крупных городов с прилегающими территориями, и вообще объединительные идеи малопродуктивны. В развитых странах агломерации существуют фактически, не будучи административными единицами; территорию объединяют маятниковые трудовые миграции и тесные экономические взаимосвязи. Безусловно, нужно регулировать процесс развития агломераций, определяя планировочную структуру и зоны с разным статусом (селитебные, производственные, рекреационные), выделяя резервные территории для развития»²⁷.

Другой известный российский экономический географ С.С.Артоболевский

также считает, что агломерация – это «не единица административно-территориального деления страны, по агломерациям не собирают статистику, их нет в телефонных справочниках»²⁸. Он отмечает, что агломерации не могут быть ни созданы, ни ликвидированы путем принятия управленческих решений. Далеко не всегда агломерационные эффекты возникают между близлежащими территориями, поскольку формирование агломерации является естественным процессом, на который влияет множество факторов. Власти же могут только содействовать или противодействовать интегративному движению²⁹.

Суть различия между городом и агломерацией, как естественно сложившейся формой расселения, и административной единицей или муниципальным образованием, как политико-территориальным образованием, хорошо передал немецкий социолог-урбанист Хельмут Беркинг, указавший на то, что территория, конституируемая формально установленными границами, всегда работает по принципу исключения, тогда как большой город подчинен логике пространственного включения; города всегда развиваются экстенсивно, они стремятся к все большей гетерогенности, так как разнообразие составляет их сущностную характеристику и является для них источником процветания³⁰. Соответственно, динамичные и разнообразные связи – это подлинное содержание агломерации, то, из чего она состоит. *Агломерация – это не территория, а находящееся в процессе непрерывного изменения пространство, контуры которого задаются многочисленными и многоплановыми взаимодействиями.* Американский политолог Блэр Рубл, рассуждая об особенностях современного городского управления, обращает внимание на то, что в условиях продолжающейся урбанизации мира, территории должны иметь гибкие границы, позволяющие быстро адаптироваться к постоянно изменяющимся вызовам³¹.

Описанные выше позиции имеют ключевое значение, в том числе и для законодательного регулирования вопросов агломерационного развития. Если в основу правового регулирования будет положено

представление об агломерации, как о некоторой новой политико-территориальной единице, то это потребует пересмотра целого ряда действующих законов и других нормативных актов. Юридическая делимитация границ агломерации формально возможна в соответствии законодательством либо о местном самоуправлении, либо об административно-территориальном делении. В первом случае речь будет идти или о введении нового вида муниципального образования, или о придании статуса агломерации одному из ныне существующих муниципальных образований. В наибольшей степени для этого подходят городские округа, как наиболее инфраструктурно развитые муниципальные образования. После принятия Федерального закона от 03.04.2017 № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³² данный тип муниципального образования может включать в себя одновременно несколько населенных пунктов, в том числе, городских. В настоящее время некоторые субъекты Российской Федерации, такие как Калининградская, Магаданская, Московская, Нижегородская, Сахалинская области, проводят политику преобразования муниципальных районов с входящими в их состав городскими и сельскими поселениями в городские округа. Такие муниципалитеты получают довольно значительными по территории, например, площадь городского округа Руза Московской области составила порядка 156 тыс. га., обогнав по этому показателю большинство российских городов, однако, для агломерации их масштабы являются недостаточными, т.к. агломерационные эффекты распространяются, как правило, на более значительную территорию. Кроме того, как уже было сказано выше, для агломерации важно наличие разнообразных и обоюдных связей между ядром и периферией, чего практически никогда не происходит в случае городских округов, созданных на базе муниципальных районов.

Вторым вариантом юридического закрепления границ агломерации является

придание соответствующей территории статуса административно-территориальной единицы субъекта Российской Федерации. Данный вопрос находится в исключительной компетенции региональных властей и не может быть единообразно урегулирован федеральным законодательством. Агломерация, которой будет придана юридическая форма административно-территориальной единицы, будет управляться территориальными органами государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом, в границах такой агломерации сохранятся муниципальные образования, территориальная организация которых напрямую не связана с региональным административно-территориальным делением. Следовательно, у управляющих агломерацией региональных органов государственной власти не будет монополии в решении вопросов развития интегрированных территорий, т.к. в ее пределах будут параллельно действовать органы местного самоуправления. Для координирования отношений между уровнями власти, очевидно, будут необходимы какие-то новые формы и механизмы взаимодействия.

Перечисленные варианты не исключают иных способов нормативного закрепления границ агломераций, но они требуют еще больших законодательных новаций. В частности, правовой статус и порядок формирования агломераций может быть закреплен по аналогии с территориями опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР). Согласно Федеральному закону от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»³³ ТОСЭР создается по решению федерального Правительства, основанного на предложениях региональных органов государственной власти и согласованного с органами местного самоуправления. Управляет ТОСЭР специальная управляющая компания – определяемое Правительством акционерное общество, 100% акций которого принадлежит Российской Федерации. Данной организации передается значительная часть полномочий органов местного самоуправления муниципальных

образований, в границах которых создана эта территория. Однако, данный вариант представляется довольно проблематичным, т.к. передача столь крупного территориального образования, как агломерация, в управление управляющей компании затронет интересы большого числа жителей. Тем не менее, его нельзя полностью исключать, т.к. похожие по сути модели организации управления уже реализованы в отношении Инновационного центра «Сколково» и свободного порта Владивосток.

Наконец, если за основу будет взят вариант, не предполагающий придания агломерации формального статуса какой-либо политико-территориальной единицы, то он может быть осуществлен в рамках действующего правового регулирования, т.к. большая часть важных для агломерационного развития вопросов будет решена в рамках межмуниципального сотрудничества. В настоящее время законодательное регулирование муниципальной кооперации осуществляется статьями 8, 68 и 69 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³⁴ и предусматривает возможность образования межмуниципальных объединений, учреждения хозяйственных обществ и других межмуниципальных организаций в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения. Данный набор правовых механизмов позволяет решать множество задач, связанных с теку-

щим управлением агломераций, в том числе, формировать органы управления, основанные на паритетном участии представителей интегрирующихся муниципальных образований. В перспективе нормы, регулирующие межмуниципальное сотрудничество целесообразно доработать в целях учета потребностей правового регулирования агломерационного развития, как особой формы кооперации муниципальных образований.

Поводя итоги, следует еще раз отметить, что для законодательного регулирования агломерационных процессов принципиально важно предварительно решить, какой правовой статус будет приобретать агломерация по мере ее развития. Как было показано выше, от ответа на этот вопрос прямо зависит выбор варианта правового регулирования. Как представляется, более соответствуют целям агломерационного развития механизмы межмуниципального сотрудничества и сотрудничества органов местного самоуправления с региональными властями. На это указывают примеры зарубежных агломераций, в том числе и вышеописанные, а также первый опыт некоторых российских муниципальных образований (например, семи муниципалитетов Челябинской области, заключивших в 2014 году Соглашение о создании Челябинской агломерации³⁵), пытающихся в условиях правового вакуума юридически оформить затронувшие их агломерационные процессы.

¹ Статья подготовлена при поддержке гранта РГНФ № 17-03-00173 «Управление агломерациями и оптимизация территориальной организации местного самоуправления: лучшие региональные и муниципальные практики».

² Кудрин заявил, что России надо развивать 10-15 городов-агломераций. Доступ: <https://ria.ru/economy/20170113/1485633290.html> (проверено 19.08.2017).

³ Экономика 1000 городов. Ключевые выводы. Доступ: <https://дом.рф/2017/06/05/ekonomika-1000-gorodov-klyuchevye-vyvody/> (проверено 22.08.2017).

⁴ Собрание законодательства РФ, 23.01.2017, № 4, ст. 637.

⁵ Дагестанская правда, № 456-478, 17.11.2015.

⁶ Паспорт проекта законодательной инициативы № 7-29 «О внесении изменения в Градостроительный кодекс Российской Федерации», разработанного Саратовской областной Думой. Доступ: <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/7-29> (проверено 22.08.2017).

⁷ Там же.

⁸ Энциклопедический словарь по металлургии. М.: Интермет Инжиниринг, 2000.

⁹ Маршалл А. Принципы политической экономии. Т. 1. Пер. с англ. Р.И. Столпера, общ. ред. С.М. Никитина. М.: Прогресс, 1983. С. 364 – 365.

¹⁰ Там же. С. 352 – 353.

¹¹ Е.Н. Перцик приводит следующие терминологические аналоги «агломерации»: ««локальные системы расселения», «районы больших городов», «групповые системы расселения», «ареалы взаимосвязанного расселения», «созвездия городов», «метрополитенские ареалы», «стандартные метрополитенские ареалы», «метрополитенские районы», «города-поля», «конурбации» (последние чаще всего означают многоядерные, «полицентричные» агломерации, образующиеся вокруг не одного, а нескольких больших городов». См.: Перцик Е.Н. Проблемы развития городских агломераций // Academia. Архитектура и строительство. 2009. №2. С. 63.

¹² Цитат по: Лаппо Г.М., Полян П.М., Селиванова Т.И. Агломерации России в XXI веке // Вестник Фонда регионального развития Иркутской области. 2007. № 1. С. 46.

¹³ Перцик Е.Н. Геоурбанистика: учебник. М.: Издательский центр «Академия», 2009. С. 35.

¹⁴ Малоян Г.А. От города к агломерации // Academia. Архитектура и строительство. 2010. №1. С. 47.

¹⁵ Лаппо Г.М., Полян П.М., Селиванова Т.И. Указ. соч. С. 46.

¹⁶ Kloosterman R.C., Musterd S. The polycentric urban region: towards a research agenda // Urban studies. 2001. Т. 38. №. 4. P. 625.

¹⁷ Стародубровская И., Славгородская М., Жаворонков С. (Научный консультант: Катаев Д.) Организация местного самоуправления в городах федерального значения. М.: ИЭПП, 2004. С. >3.

¹⁸ Рубл Б.А. Мировой опыт в эпоху городских агломераций: уроки для управления Москвой // ЛОГОС. 2013. №4 [94]. С. 272.

¹⁹ Там же. С. 272 – 273.

²⁰ Строева П.В., Кан М.И. Институциональный механизм и инструменты управления агломерациями в Бразилии // Вестник финансового университета. 2016. № 4. С. 130 – 136.

²¹ Kloosterman R.C., Musterd S. Ibid. P. 628.

²² Павлонская А. Где лучше всего жить в Нидерландах: исследование [электронный документ]. Доступ: <http://urbanurban.ru/blog/space/96/Gde-luchshe-vsego-zhit-v-Niderlandakh-issledovanie> (проверено 19.07.2017).

²³ Перцик Е.Н. Проблемы развития городских агломераций // Academia. Архитектура и строительство. 2009. №2. С. 65.

²⁴ Малоян Г.А. От города к агломерации // Academia. Архитектура и строительство. 2010. №1. С. 48.

²⁵ Там же.

²⁶ Зубаревич Н.В. Агломерационный эффект или административный угар? // Российское экспертное обозрение. 2007. № 4 - 5. С. 11.

²⁷ Там же. С. 13.

²⁸ Артоболевский С.С. Меняю одну агломерацию на два кластера в разных экономических районах // Российское экспертное обозрение [Электронный документ]. URL: http://www.archipelag.ru/agenda/povestka/evolution/problemi_aglomerirovania/meniau_aglomer_na_claster/ (Дата обращения 23.09.2017).

²⁹ Там же.

³⁰ Беркинг Х. Города, как людей, узнаешь по походке: наброски об изучении города и городов // Собственная логика городов: Новые подходы в урбанистике / Коллективная монография; под отв. ред. Х. Беркинга и М. Лёв. М.: Новое литературное обозрение, 2017. С. 17 – 40.

³¹ Рубл Б.А. Мировой опыт в эпоху городских агломераций: уроки для управления Москвой // ЛОГОС. 2013. №4 [94]. С. 284.

³² СЗ РФ, 10.04.2017, № 15 (Часть I), ст. 2137.

³³ СЗ РФ, 05.01.2015. № 1 (ч. I). Ст. 26.

³⁴ СЗ РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

³⁵ А это Челябинск. Большой Челябинск [Электронный документ]. URL: <https://ura.news/articles/1036261828> (дата обращения 24.09.2017).