

Раздел I. Статьи и научные материалы

Общая характеристика российских агломераций: соотношение de jure и de facto¹

General characteristics of the Russian agglomerations: the ratio of the de jure and de facto

Е.С.Шугрина,

*доктор юридических наук, профессор,
директор Центра поддержки и сопровождения
органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС,
профессор кафедры конституционного и муниципального
права Московского государственного университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

Г.В.Миронова,

*аналитик Центра поддержки и сопровождения
органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС*

Аннотация: В статье исследуются фактические процессы, складывающиеся в сфере образования и развития российских агломераций, дается анализ действующего российского законодательства, высказываются предложения по его совершенствованию.

Ключевые слова: агломерации, кластеры, местное самоуправление, полномочия, вопросы местного значения, межмуниципальное сотрудничество.

Abstract: This article examines the actual processes, emerging in the field of establishing and developing of Russian agglomerations, provides an analysis of the current Russian legislation suggestions for its improvement.

Key words: agglomeration, clusters, local self-government, authority, local power issues, inter-municipal cooperation

В последние несколько лет существенно активизировались дискуссии о развитии агломерации в России. Например, только в 2017 году этим вопросам большое внимание уделялось в рамках Московского урбанистического форума², Общероссийского гражданского форума³, конференции, проводимой Фондом «Институт экономики города»⁴. Вопросы развития агломераций обсуждали в Совете Федерации⁵ и Государственной Думе⁶, находились в поле зрения муниципального сообщества, поднимались на различных площадках Союза российских городов⁷, Ассоциации малых и средних городов России⁸.

Анализ научных, экспертных публикаций показывает, что данная проблемати-

ка достаточно давно находится в поле зрения экономико-географов, урбанистов, управленцев (см., например, работы Глазычева В.Л., Зубаревич Н.В., Лаппо Г.М., Лейзеровича Е.Е., Лексина В.Н., Любовного В.Я., Перцика Е.Н., Поляна П.М., Пчелинцева О.С., Пузанова А.С., Попова Р.А., Стародубровской И.В., Швецова А.Н. и др.). Юристы только недавно стали «замечать» данную тематику в качестве объекта отдельного исследования⁹, эксперты Союза российских городов¹⁰ и Института социально-экономических и политических исследований (ИСЭПИ)¹¹ даже сформулировали законодательные предложения по реформированию местного самоуправления в части развития агломераций. Хотя в боль-

шинстве случаев юристы пишут об агломерациях при исследовании проблем, связанных с укрупнением муниципальных образований, преобразованиями муниципальных районов в городские округа¹², доступности муниципальных услуг¹³.

О необходимости правового регулирования формирования, развития агломераций говорится на протяжении нескольких лет, однако на федеральном уровне соответствующие законодательные акты не приняты. Для того чтобы было понятнее какие процессы де-факто происходят в этой сфере и была предпринята попытка описания существующих российских агломераций.

Следует заметить, что до сих пор нет единства взглядов по вопросу о том, сколько в России агломераций. По данным экономико-географов, агломерации могут создаваться и на основе городов с количе-

ством жителей более 250 тысяч человек¹⁴; а в отдельных случаях и с числом жителей более 100 тысяч¹⁵. На вышеупомянутых форумах и конференциях говорилось о 20 агломерациях (супергородов); за основу их выделения взят такой критерий как количество жителей – более 1 млн человек. Эта идея была высказана еще в 2010 году в ряде структур Правительства РФ¹⁶ (см. рис. 1)¹⁷. Некоторые специалисты и сейчас обосновывают, что в России насчитываются 22 агломерации-миллионера и 12 прочих агломераций¹⁸. Хотя для других очевидно, что уже к 1989 году в России насчитывалось 52 агломерации¹⁹. Получается, что вопрос о количестве агломераций, это не столько экспертный, сколько политический – от ответа на него будет зависеть, какое количество территорий будет получать поддержку с федерального уровня.

Табл. 1. Сведения о количестве агломераций в России с числом жителей более 1 млн. человек²⁰

Название агломерации	Численность населения	Название агломерации	Численность населения
1. Московская	17 315 765	11. Саратовская	1 117 188
города 81	15 386 703	города 2	1 036 353
пгт 72	636 035	пгт 1	33 818
2. Санкт-Петербургская	6 229 871	12. Пермская	1 143 832
города 32	5 511 269	города 2	1 039 129
пгт 32	170 208	пгт 1	4 523
3. Самарско-Тольяттинская	3 170 141	13. Уфимская	1 235 459
города 11	2 428 871	города 2	1 064 705
пгт 14	125 902	пгт 1	22 358
4. Екатеринбургская	2 053 610	14. Красноярская	1 155 477
города 11	1 914 926	города 3	1 024 412
пгт 23	138 684	пгт 3	36 985
5. Нижегородская	2 097 222	15. Новокузнецкая (Кузбасская)	1 025 805
города 11	1 892 048	города 7	1 096 395
пгт 12	36 106	пгт нет	нет
6. Ростовская	2 095 551	16. Краснодарская	1 343 964
города 6	1 703 226	города 3	976 675
пгт 1	10 619	пгт 4	69 476
7. Новосибирская	1 997 313	17. Иркутская	1 081 386
города 5	1 616 792	города 6	1 024 598
пгт 10	119 323	пгт 2	16 447
8. Волгоградская	1 517 398	18. Воронежская	1 174 824
города 4	1 313 518	Города 3	906 206
пгт 10	102 237	Пгт 8	70 008
9. Казанская	1 560 459	19. Владивостокская	1 199 063
города 5	1 311 748	города 7	1 102 210
пгт 5	39 571	пгт 3	23 116
10. Челябинская	1 534 763	20. Омская	1 260 889
города 4	1 300 246	города 2	1 150 910
пгт 2	22 174	пгт 3	31 203

Приказом Министерства регионального развития РФ № 263 от 02.09.2014 г.

был утвержден перечень пилотных проектов по апробации и совершенствованию

механизмов управления развитием городских агломераций в РФ, в который вошли 16 регионов: Барнаульская агломерация (Алтайский край); Кузбасская агломерация (Кемеровская область); Красноярская агломерация (Красноярский край); Новосибирская агломерация (Новосибирская область); Сочинско-Туапсинская курортная агломерация (Краснодарский край); Владивостокская агломерация (Приморский край); Южно-Башкортостанская агломерация (Республика Башкортостан); Махачкалинско-Каспийская агломерация (Республика Дагестан); Самарско-Тольяттинская агломерация (Самарская область); Горнозаводская агломерация (Свердловская область); Ставропольская агломерация (Ставропольский край); Тульская агломерация (Тульская область); Ульяновско-Димитровградская агломерация (Ульяновская область); Челябинская агломерация (Челябинская область); Абакано-Черногорская агломерация (Республика Хакасия); Березниковско-Соликамская городская агломерация (Пермский край). Ликвидация Минрегионразвития в сентябре 2014 года явилось серьезным препятствием в реализации пилотных проектов.

На сайте приоритетного проекта Минтранса России «Безопасные и качественные дороги» размещена информация о 38 действующих агломерациях, объединяющих 39 городов, расположенных на территории 36 субъектов РФ²¹.

Поэтому в данной статье речь идет о тех территориях, в которых органы власти соответствующие процессы называют агломерациями, хотя на взгляд некоторых экспертов они таковыми могут и не являться (смешиваются такие понятия как «кластеры», «агломерации», «мегаполисы», «супергорода», «инновационные центры», «макрорегионы», «системы расселения»). Большинство используемой информации взято из открытых источников²². При формулировании критериев, по которым анализируются существующие российские агломерации, взяты такие, которые могли бы

быть положены в основу правового регулирования. Это обусловлено тем, что и по данному вопросу у ученых нет единой позиции. Например, А.Н. Швецов обращает внимание на то, что в разных странах конкретные критерии объединения урбанизированных территорий в городские агломерации могут различаться, и предлагает выделять следующие «общепринятые»²³:

– непосредственное примыкание густонаселённых территорий (городов, посёлков, поселений) к основному городу (ядру города) без существенных разрывов в застройке;

– площадь застроенных (урбанизированных) территорий в агломерации превышает площадь сельскохозяйственных угодий и лесов;

– массовые трудовые, учебные, бытовые, культурные и рекреационные поездки (маятниковые миграции) охватывают заметную (не менее 10–15%) часть трудоспособного населения, проживающего в городах и поселениях агломерации.

По мнению Е.Н. Перцика, определяющими критериями выделения агломераций являются²⁴:

– плотность городского населения и непрерывность застройки;

– наличие большого города-центра (как правило, с населением не менее 100 тыс. человек);

– интенсивность и дальность трудовых и культурно-бытовых поездок;

– удельный вес несельскохозяйственных рабочих;

– доля работающего населения вне места жительства;

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

– число телефонных разговоров с центром;

– производственные связи;

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

Любопытно, что в некоторых государствах критерии отнесения территории к агломерации закреплены на государственном уровне²⁵ в текстах соответствующих документов.

Название агломерации. Большинство агломераций имеют название, полученное как производное от наименования города-ядра или названия местности. Эти правила не всегда можно использовать, если в пределах субъекта РФ создается несколько агломераций, либо агломерация имеет полицентрический характер (например, Самарско-Тольяттинская агломерация-конурбация). Например, на территории Челябинской области создается агломерация «Горный Урал» и Челябинская агломерация. В границах Республики Татарстан создается три агломерации - Набережночелнинская агломерация, также называемая как Нижне-Камская агломерация (что связано с её географическим расположением в низовьях Камы), Альметьевская (иногда называют Южно-Татарстанская) и Казанская. Есть примеры того, что агломерации располагается на территории нескольких субъектов РФ (город Москва и Московская область; город Санкт-Петербург и Ленинградская область). Это также приводит к разным вариантам названий. Поскольку четкого списка агломерации нет, то и их названия не всегда фиксируются однозначным образом (например, как синонимы используют названия Владивостокская агломерация и агломерация Большой Владивосток; Иркутская агломерация также называется Иркутско-Черемховская агломерация, Большой Иркутск). Это порождает определенную путаницу, как в экспертных разработках, так и в юридических документах, принимаемых в разное время на разном уровне.

Границы и состав территории. В составе всех агломераций есть как городские, так и сельские территории, причем конкретные муниципальные районы могут

входить в состав агломерации частично. Точный размер и состав территории агломерации не всегда бывает возможным установить, поскольку границы агломерации – это не просто линии на карте, обозначающие пределы определенной территории; границы нельзя рассматривать только в административно-территориальном смысле²⁶. «Поскольку агломерация – совокупность элементов, находящихся в тесном взаимодействии, то ее территория отличается высокой плотностью взаимосвязей. Там, где связи сходят на нет, вернее, там, где их величина не достигает определенного минимума, проходит внешняя граница агломерации, отделяющая ее от остальной территории»²⁷. Таким образом, реальные границы агломерации связаны со снижением интенсивности взаимодействий.

Для всех агломераций характерно наличие ядра (обычно это самый крупный город, размер которого может быть от 100-250 тыс. жителей) и периферийных или пригородных территорий (обычно они находятся на расстоянии 1,5-2 часовых изохром). Отношения между ядром и иными территориями могут быть основаны на разных взаимосвязях. По этому критерию обычно выделяют несколько типов (моделей) пространственного развития городских агломераций: моноцентрическая модель; полицентрическая модель; рассеянная модель; лучевая модель (линейная). В России, как и в остальном мире, преобладают моноцентрические агломерации с одним городом-ядром, который подчиняет своему влиянию все населенные пункты его пригородной зоны. Центр в этом случае намного превосходит по размеру и экономическому развитию свое окружение²⁸. В качестве примера не очень характерных для России полицентрических агломераций можно привести Самарско-Тольяттинскую агломерацию и агломерацию «Горный Урал» (Челябинская область).

Следует подчеркнуть, что для образования агломераций нет необходимо-

сти менять административно-территориальное устройство или границы муниципальных образований; делимитация границ агломераций упрощает юридическое оформление принимаемых решений, поскольку делает понятным территориальные пределы их действия. В этом смысле проводимое в последние годы укрупнение муниципальных образований направлено не столько на развитие агломерационных процессов, сколько на решение политических, экономических или иных задач.

Описание миграционных потоков.

Агломерации – это про расселение населения. По мнению французского географа М. Руже (именно с его именем специалисты связывают введение термина агломерация в 1973 г.), агломерация возникает тогда, когда концентрация городских видов деятельности выходит за пределы административных границ и распространяется на со-

седние населенные пункты, что является новой формой расселения и размещения некоторых видов экономической деятельности²⁹.

Принято считать, что каждая агломерация имеет густонаселённое ядро, имеющее черты города, и периферию — территории, жители которых регулярно ездят в ядро на работу. По мнению экспертов, ядром является непрерывная городская территория, плотность населения в которой превышает 1,5 тысячи человек на квадратный километр. В периферию входят все муниципалитеты, хотя бы 15 % занятого населения которых регулярно в течение недели ездят на работу или учёбу в ядро. Такой доли жителей хватает, чтобы считать две территории связанными друг с другом экономически и социально³⁰. В 2017 году на Московском урбанистическом форуме консалтинговое бюро «Стрелка» презентовало некоторые результаты исследования «Агломерации. Мир > Россия > Москва»³¹.

Табл. 2. Статистическая информация о некоторых российских агломерациях (по данным консалтингового бюро «Стрелка»)

	Площадь	Агломерация	Ядро	Плотность населения	Стоимость жилой недвижимости
Владивостокская агломерация	3.767 км ²	0.79 млн чел	0.75 млн чел	209 чел на км ²	\$1123 за м ²
Екатеринбургская агломерация	24.205 км ²	2.6 млн чел	2 млн чел	107 чел на км ²	\$615 за м ²
Казанская агломерация	18.148 км ²	1.55 млн чел	1.22 млн чел	85 чел на км ²	\$692 за м ²
Махачкалинская агломерация	3.712 км ²	0.96 млн чел	0.83 млн чел	259 чел на км ²	\$385 за м ²
Московская агломерация	25.798 км ²	20 млн чел	14.5 млн чел	729 чел на км ²	\$1.842 за м ²
Новосибирская агломерация	15.896 км ²	2.05 млн чел	1.55 млн чел	129 чел на км ²	\$723 за м ²
Пермская агломерация	10.352 км ²	1.31 млн чел	1 млн чел	127 чел на км ²	\$531 за м ²
Ростовская агломерация	7.011 км ²	1.76 млн чел	1.24 млн чел	177 чел на км ²	\$769 за м ²
Самарско-Тольяттинская агломерация	19.564 км ²	3.29 млн чел	2.07 млн чел	234 чел на км ²	\$585 за м ²
Санкт-Петербургская агломерация	57.258 км ²	6.93 млн чел	5 млн чел	121 чел на км ²	\$1.052 за м ²

Группа ученых НГУ и Института экономики и организации промышленного производства СО РАН (ИЭОПП СО РАН) провели исследование участников маятниковой миграции в Новосибирской агломерации³². Оказалось, что большинство (56,2%) пользуются электричками, 23,2% – автобусами, 20,4% – маршрутками. При этом, лишь чуть более 15% добираются до места менее чем за полчаса, 37,9% тратят на дорогу от получаса до часа, 25,2% - от часа до полутора, 13,3% - от полутора до двух часов, 7,4% - более двух часов. Более 60% пассажиров ездят ежедневно, а также 1–2 раза в неделю. Люди от 18 до 30 лет более склонны пользоваться маршрутками, чем электричками и автобусами.

Анализ динамики миграционных процессов за последние годы выявил значительный рост трудовой миграции в г. Томск из ЗАТО Северск, а также близлежащих поселений Томского района. По оценкам экспертов, порядка 35 % трудоспособного населения ЗАТО Северск и поселений Томского района отправляется ежедневно на работу в г. Томск³³. Подобные цифры характерны и для Ростовской агломерации; порядка 30- 40% населения поселений и городов спутников совершают ежедневные трудовые передвижения в г. Ростов-на-Дону³⁴.

В Иркутске в мае 2017 года провели мониторинг маятниковой миграции. Как показало исследование, ежедневно в город на работу и учебу приезжает 79 тысяч человек, что составляет 13% от всего населения областного центра. Каждый день в город въезжает около 24 тысяч транспортных средств: 22,4 тысячи автомобилей и 1,1 тысячи автобусов. На автобусах едет более 28 тысяч человек, 10,8 тысячи — пользуется железнодорожным транспортом³⁵. Миграционные потоки в Иркутской агломерации, как и во многих других, являются разнонаправленными: с одной стороны, происходит отток населения из многих малых и средних городов области в ареал крупней-

шего городского центра Иркутской области - Иркутскую агломерацию; с другой, – происходит миграция горожан в пригороды, города Иркутской агломерации, и прежде всего Иркутск, сами теряют население. Последняя тенденция приводит к качественным изменениям в укладе и инфраструктуре – в пригородных сельских населенных пунктах появляются учреждения (преимущественно частные), абсолютно не свойственные российскому сельскому социально-культурному пространству. Например, обследование ряда пригородных сел Иркутского сельского района выявило наличие в них фитнес-клуба, школы раннего развития детей (подготовка к школе), службы такси и ряда подобных заведений, созданных мигрантами из областного центра³⁶. Появился даже термин «сельско-городской уклад»³⁷.

Представители Казанской агломерации обращают внимание на другую проблему, обусловленную миграционными потоками. Так, около 20 тыс. зеленодольцев ежедневно уезжают на официальную работу в Казань, оставляя там налоги (прежде всего НДФЛ), а Зеленодольск при этом несет расходы на школы и больницы и другую инфраструктуру³⁸.

В Махачкалинской агломерации одной из причин миграции является разница в условиях жизни в разных городах - все больше махачкалинцев предпочитали жить в Каспийске, а работать в Махачкале и даже в других городах Дагестана, поскольку качество жизни в городе-спутнике было заметно выше³⁹.

Важно подчеркнуть, что объем миграций между муниципальными образованиями (населенными пунктами) в составе агломерации является показателем связности между муниципальными образованиями агломерации. Чем больше людей вовлечены во внутриагломерационный миграционный обмен, тем выше уровень интеграции агломерации⁴⁰.

Регулярная маятниковая миграция обостряет транспортные вопросы, соотношение места проживания/места получения публичных услуг, приводит к необходимости функциональной специализации территорий, входящих в состав агломераций.

Транспортное сообщение. По мнению экспертов, агломерация возможна там, где транспортная доступность составляет в пределах 1,5 часов. Поэтому формирование агломераций предполагает с одной стороны улучшение качества дорог, а с другой, – развитие собственно транспортного сообщения между ядром агломерации и ее периферийными территориями.

На федеральном уровне действует приоритетный проект «Безопасные и качественные дороги». В рамках этого Проекта запланировано обеспечить реализацию программ комплексного развития транспортной инфраструктуры городских агломераций, которые разрабатываются и реализуются администрациями субъектов РФ совместно с федеральными органами исполнительной власти, администрациями муниципальных образований, владельцами автомобильных дорог⁴¹. В данном проекте участвуют 38 агломераций, в отношении которых планируется: снижение количества аварийно-опасных участков на дорогах (в т.ч. посредством соответствующего обустройства улично-дорожной сети и автомобильных дорог, реализации мер регулирования дорожного движения); приведение дорог в нормативное транспортно-эксплуатационное состояние; снижение протяженности дорог, работающих в режиме перегрузки в «час-пик».

Решение проблемы транспортного сообщения между ядром агломерации и ее окраинами предполагает создание своеобразного транспортного каркаса, основанного не только на улучшении качества существующих дорог или строительства новых, но и на оптимальном соотношении разных видов общественного транспорта. Например, в Новосибирской агломерации плани-

руется не только создание транспортного каркаса (на основе линий городской ж/д; линий метрополитена; линий скоростного и ускоренного трамвая; выделенных полос автобуса и троллейбуса), но и выделение ролевой функции каждого вида общественного транспорта, а также создание комплексных пересадочных узлов и унификация тарифной политики⁴².

Решение данных вопросов требует согласованного взаимодействия не только разных уровней власти, но и привлечения больших инвестиций, формирования необходимой правовой базы. Для обеспечения согласованного взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти, а также органов местного самоуправления, бизнеса создаются проектные офисы, которые возглавляют губернаторы или главы субъектов РФ (реже вице-губернаторы или министры транспорта/начальники транспортных департаментов соответствующих субъектов РФ). Привлечение финансирования осуществляется на условиях со-финансирования (в первую очередь в рамках федеральных, региональных программ), а также с заключением концессионных соглашений (например, в Башкирии заключено концессионное соглашение о финансировании, строительстве и эксплуатации платной автодороги — Восточного выезда из Уфы на федеральную трассу М-5 «Урал»⁴³; этот проект важен для развития Уфимской агломерации).

Большинство этих вопросов можно решить в рамках межмуниципального взаимодействия, либо в рамках реализации органами государственной власти соответствующего субъекта РФ полномочий по организации транспортного обслуживания населения (пункт 12 части 2 статья 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 30.10.2017) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). На практике соответствующие решения принимаются⁴⁴, но не

всегда встречают одобрение у населения. Например, в начале 2017 года, перевозчики ряда городов Челябинской области «синхронизировали» цены на проезд в городах и на междугородних маршрутах, повысив цены на билеты⁴⁵.

Решение транспортного сообщения внутри агломерации в ряде регионов достаточно тесно взаимосвязано с созданием транспортно-логистического кластера, предназначенного для связи агломерации с внешним миром. В качестве примера можно привести новый промышленно-транспортный кластер Ростовской агломерации «Южный узел»⁴⁶. Развитие транспортного каркаса Казанской агломерации тесно связано с развитием Международного аэропорта «Казань» и формированием удобных связей с зонами опережающего развития, строительством северной обходной железной дороги для грузовых перевозок, развитием Свияжского межрегионального мультимодального логистического центра (водные перевозки), строительством высокоскоростной магистрали Москва-Казань с входом в город через ж/д терминал Казань-2⁴⁷. Кстати, строительство высокоскоростных магистралей рассматривается и в Самарско-Тольяттинской агломерации.

В Иркутской агломерации обсуждалось строительство линии скоростного рельсового транспорта (скоростного трамвая), которая может улучшить сообщение Иркутск - Ангарск – Шелехов⁴⁸. Подобные проекты есть в Свердловской и Рязанской агломерациях; строительство скоростной трамвайной линии «Екатеринбург – Верхняя Пышма» даст инфраструктурный старт агломерации «Большой Екатеринбург»⁴⁹. Проекты по внедрению «городских электричек» обсуждаются в Ростовской, Краснодарской агломерациях; введение троллейбусного сообщения между разными городами планируется ввести в Кировской и Махачкалинской агломерациях.

Для некоторых агломераций большое значение имеет строительство новых

автомобильных и ж/д дорог, изменение радиального сообщения на кольцевое или наоборот (Санкт-Петербургская, Волгоградская, Ижевская, Нижнекамская, Краснодарская агломерации).

Особенности географии также влияют определенным образом на некоторые агломерации, создавая дополнительные сложности в решении транспортных вопросов. Например, для Пермской агломерации характерно наличие четырех речных направлений (на север - р. Кама, преобразованная в Камское водохранилище, на юго-запад - р. Кама, преобразованная в Боткинское водохранилище, на восток - р. Чусовая, на юго-восток - р. Сылва) разделяют или создают четыре «сухопутных» сектора агломерации, автомобильные и железнодорожные пути, формируют ее радиальную и радиально-ветвистую транспортную структуру. Пространственная композиция Пермской агломерации включает один центр, четыре приречных пояса, несколько придорожных поясов с ответвлениями и четыре водораздельных площадных ареала⁵⁰. Географические особенности влияют на транспортную логистику и Саратовской агломерации, где обсуждается строительство новых мостов⁵¹.

В рамках круглого стола на тему «О совершенствовании правового регулирования развития городских агломераций», который проводился 13 декабря 2017 года в Совете Федерации, прозвучали некоторые проблемы в сфере транспортного обслуживания населения:

- в соответствии с законодательством метрополитен является одним из видов городского электрического транспорта, но он не входит в перечень видов транспорта, которым субъект Российской Федерации уполномочен организовывать транспортное обслуживание населения в пригородном и межмуниципальном сообщении, кроме того не входит и в перечень видов транспорта, которые должны быть отражены в схеме территориального планирования субъекта Российской Федерации;

- развитию пригородного железнодорожного сообщения препятствуют некоторые положения законодательства; кроме того, ОАО «Российские железные дороги» приоритетно выделяет нитки графика движения поездов для коммерчески выгодных скоростных и дальних пассажирских поездов и по остаточному принципу – для пригородных поездов;

- проблемным является вопрос, связанный с существующим порядком эксплуатации внутренних водных путей⁵².

Обустройство территории агломерации, создание условий для проживания. По мнению экспертов, в агломерации должны быть выделены следующие территории: для жилищного строительства; для садово-дачного строительства; для размещения производства; для ведения сельского хозяйства и размещения производства по переработке с/х продукции; для организации зон отдыха (территории, имеющие рекреационный потенциал); для размещения кладбищ; для размещения полигонов ТБО⁵³.

Данная группа вопросов является одной из самых проблемных и трудно решаемых как в силу определенных законодательных ограничений⁵⁴, так и отсутствия опыта проектной работы на местах. Кроме того необходимо привлечение больших инвестиций, в том числе частных – механизмы концессионных соглашений, государственно-частного партнерства становятся все более востребованными⁵⁵.

Вместе с тем определенные шаги и в этом направлении делаются – в 2017 году появился новый приоритетный проект «Формирование комфортной городской среды»⁵⁶. Проблема в том, что этот и ему подобные проекты адресованы разным территориям, в том числе тем, которые не входят в состав агломераций, поэтому соответствующие органы государственной власти субъектов РФ каждый раз решают задачу, связанную с поиском ответа на вопрос, развитие каких территорий поддерживать.

Бюджетное законодательство содержит определенные ограничения, которые приходится учитывать – орган публичной власти может принимать решения и финансировать только проекты, которые расположены в пределах его территориальной юрисдикции, иное означает нецелевое финансирование со всеми вытекающими последствиями.

Промышленные кластеры, развитие экономики, наличие инвесторов, ТОСЭР. Ранее уже говорилось, что одна из ключевых задач агломерации связана с развитием экономики. Специалисты Российского института градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор» предлагают рассматривать агломерации как форму взаимодействия соседних муниципалитетов, в результате которого создается единое социально-экономическое и инвестиционное пространство с общей системой социального, транспортного и инженерного обслуживания, природно-экологическим каркасом⁵⁷.

В границах агломераций могут существовать научные, образовательные, промышленные, рекреационные, туристические и иные кластеры, инвестиционные площадки. Это является показателем специализации территории, концентрации определенной деятельности и соответствующих инфраструктурно-логистических объектов. Например, на территории Новосибирской агломерации расположен научно-производственный кластер «Сибирский наукополис»; технопарк «Жигулевская долина» входит в состав Самарской агломерации; «Южный узел» - новый промышленно-транспортный кластер Ростовской агломерации; туристско-рекреационный кластер «Рязанский» на территории Рязанской агломерации⁵⁸. На территории Липецко-Грязинской агломерации расположена особая экономическая зона «Липецк». В последнее время стала складываться практика получения территорией статуса ТОРа или ТОСЭРа (ТОСЭР «Надеждинская» на

территории Владивостокской агломерации; ТОСЭР «Агломерация Хабаровск»; на территории Нижнекамской агломерации есть несколько кластеров и инновационных площадок, в том числе Камский инновационный территориально-производственный кластер и территория опережающего развития Набережные Челны). Территория опережающего развития - зона экономического благоприятствования «Кузнецкая Слобода»

со сроком действия особых условий на 5 лет создана в соответствии с распоряжением коллегии администрации Кемеровской области от 12 декабря 2014 года.

Отдельные территории, входящие в состав агломерации, могут иметь и иной специальный статус. Наиболее распространенной является практика вхождения наукограда или ЗАТО⁵⁹ (см. табл. 3).

Табл. 3. ЗАТО, вошедшие в состав городской агломерации и численность населения в них (по состоянию на 2002 год)⁶⁰.

Агломерации	Города	Поселки городского типа	Численность населения, тыс. чел.
Московская	1	3	69,1
Кировская	-	1	9,3
Красноярская	1	-	93,8
Мурманская	2	-	27,7
Пензенская	1	-	62,9
Томская	1	-	109,1
Саратовская	-	1	12,3
Свердловская	1	-	95,4

В свою очередь, агломерация может входить в состав территории, имеющей специальный инвестиционно-правовой режим. Например, территория Владивостокской агломерации является частью территории свободного порта Владивосток, статус которого регулируется Федеральным законом от 13.07.2015 № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток». Причем на практике уже стали возникать определенные коллизии, обусловленные «наложением» одного статуса на другой.

Так, в целях формирования и развития Владивостокской агломерации Законом Приморского края от 18 ноября 2014 г. № 497-КЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Приморского края и органами государственной власти Приморского края и внесении изменений в отдельные законодательные акты Примор-

ского края» были перераспределены полномочия по решению вопросов местного значения между органами местного самоуправления Владивостокского, Артемовского городских округов, Шкотовского, Надеждинского муниципальных районов и входящих в их состав поселений, и органами государственной власти Приморского края, в т.ч. в сфере земельных отношений, градостроительной деятельности, размещения рекламных конструкций⁶¹.

Прокурор Приморского края, полагая, что это противоречит нормам Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток», обратился в суд. Подтверждая правильность данного подхода, Верховный суд констатировал, что территории Артемовского городского округа, Владивостокского городского округа, Надеждинского муниципального района и Шкотовского муниципально-

го района относятся к свободному порту Владивосток (часть 1 статьи 4 Федерального закона № 212-ФЗ). Статьей 28 Федерального закона № 212-ФЗ установлено, что в целях создания благоприятной среды для привлечения инвестиций в объекты капитального строительства ряд полномочий в сфере градостроительной деятельности на территории свободного порта Владивосток осуществляется органами местного самоуправления. В названном федеральном законе не содержится упоминания о возможности осуществления указанных полномочий органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации либо отсылочных норм к положениям части 1.2 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ, части 6.1 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ или статьи 8.2 ГрК РФ. Поэтому Закон № 497-КЗ в оспариваемой части вступил в противоречие со специальными нормами Федерального закона № 212-ФЗ, имеющего большую юридическую силу (Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 29.09.2016 № 56-АПГ16-17, решение Приморского краевого суда от 12.05.2016).

Все это иллюстрирует важность включения агломераций в федеральное законодательство, что будет означать и расстановку приоритетов в части развития соответствующих территорий. Еще в 2013 году Минрегион России констатировал, что развитие агломераций – это не только комплексное освоение территорий, но и формирование центров геополитического влияния. Успешная реализация этого проекта возможна только при объединении усилий градостроителей, научного сообщества и органов власти всех уровней. Развитие агломераций – задача федерального масштаба.⁶²

Участие агломераций в федеральных программах и/или приоритетных проектах. Документы стратегического и территориального развития агломерации. Следует констатировать, что в настоящее время на федеральном уровне нет до-

кумента, в котором бы говорилось о мерах по поддержке агломераций. Однако еще в 1994 году правительством РФ была утверждена Генеральная схема расселения на территории Российской Федерации⁶³. В самом документе статус Генеральной схемы расселения определялся как концепция общенациональной многоцелевой программы, основные положения которой в новых геополитических и социально-экономических условиях должны стать базовыми при создании федеральных и региональных целевых программ развития и территориальной организации пространства России. В документе констатировалось, что исторически сложившаяся система расселения подчинялась в процессе своего становления воздействию факторов, обусловленных прежде всего географическими и хозяйственными условиями, что в последние десятилетия расходилось с преобладанием административно-политических, этнических и военно-стратегических детерминантов. В силу этого развитие региональных и местных систем расселения агломераций не всегда совпадает с административными границами, побуждая развитие новых форм интеграционных связей в расселении.

В 2008 году Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р была утверждена Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, в которой говорилось об агломерациях, как о точках роста, своеобразных драйверах развития российской экономики.

В 2010-11 гг. во всех федеральных округах были приняты стратегии развития округов; в этих документах перечислялись агломерации, говорилось об их развитии⁶⁴. Формирование агломераций рассматривалось как одна из целей пространственного развития соответствующей территории, новой эффективной формы организации социально-экономического пространства страны.

В ряде федеральных программ агломерации упоминаются, но наиболее по-

дробное внимание агломерациям уделяется в государственной программе по развитию транспортной системы⁶⁵. Ранее уже говорилось о том, что есть приоритетный проект «Безопасные и качественные дороги». Особенностью проекта является не только то, что в рамках проекта значительное внимание уделяется развитию дорог как одного из важнейших компонентов развития агломераций, но и то, что заявителями являются субъекты РФ, на территории которых есть агломерации.

Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» предусматривается разработка и принятие нового для России типа документа, сочетающего в себе подходы стратегического и территориального планирования, – Стратегии пространственного развития Российской Федерации. Этот документ должен стать «проекцией» социально-экономических приоритетов развития на территорию, оценить сложившуюся систему расселения в Российской Федерации, дать предложения по ее гармонизации⁶⁶. В проекте концепции Стратегии пространственного развития Российской Федерации о развитии агломераций говорилось в контексте разных сценариев развития страны в целом⁶⁷.

Длительное время серьезным препятствием к развитию агломераций являлись нормы градостроительного законодательства, регулирующие особенности разработки и принятия схем территориального планирования. Дело в том, что органы публичной власти могли осуществлять соответствующую деятельность в пределах «своего» публично-правового образования, т.е. Градостроительный кодекс РФ предусматривал схемы территориального планирования либо муниципального образования, либо субъекта РФ (статья 9 Градостроительного кодекса РФ). Однако, несмотря на это, в ряде субъектов РФ схемы территориального планирования агломераций принимались. Так, по данным СПС

«КонсультантПлюс» схемы территориального планирования агломерации приняты в Алтайском, Красноярском краях, Новосибирской, Самарской и Челябинской областях⁶⁸.

Только в конце 2017 года были приняты поправки в Градостроительный кодекс РФ, предусматривающие документы территориального планирования двух и более субъектов РФ⁶⁹. Согласно статье 13.2 Градостроительного кодекса РФ подготовка проекта схемы территориального планирования двух и более субъектов РФ может осуществляться применительно к территориям или частям территорий субъектов РФ, имеющих общую границу, по инициативе высшего исполнительного органа государственной власти одного из таких субъектов РФ. Схема территориального планирования двух и более субъектов РФ утверждается высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации путем принятия каждым из указанных высших исполнительных органов нормативного правового акта об утверждении указанной схемы. Схема территориального планирования двух и более субъектов РФ считается утвержденной после принятия каждым из указанных органов нормативного правового акта о ее утверждении.

В Основах государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента РФ от 16.01.2017 № 13, развитие агломераций рассматривается как результат реализации государственной политики регионального развития.

Формы управления агломерациями.

Все многообразие существующих агломераций с определенной долей условности можно разбить на две группы:

- региональные агломерации (агломерация полностью расположена в пределах территории одного субъекта РФ), осно-

ванные на разных формах межмуниципального сотрудничества;

- межрегиональные агломераций (агломерации расположена на территории нескольких субъектов РФ), основанные на разных формах межмуниципального и межрегионального сотрудничества.

Большинство существующих агломераций относится к первому виду. В качестве примеров второго вида можно привести Московскую и Санкт-Петербургскую агломерации, территории которых включают территории соответствующих городов федерального значения и прилегающих районов окружающих их областей (например, Московская агломерация – это город Москва и частично Московская область). Если для агломераций первого типа можно говорить об определенном равноправии партнеров (сотрудничестве соседних муниципальных образований), то во втором случае иногда приходится говорить о сотрудничестве городов федерального значения и близлежащих территорий, т.е. сотрудничестве субъекта РФ и муниципальных образований – заведомо неравноправных партнерах (для исключения этого приходится регионально-муниципальное сотрудничество переводить в плоскость межрегиональную). Поэтому и механизмы управления учитывают эту специфику – не все модели, используемые в региональных агломерациях, применимы к межрегиональным. Равно как и наоборот.

Анализ складывающейся российской практики позволяет выделить как органы управления агломерации «общей компетенции», решающие все или большинство вопросов на соответствующей территории,

так и органы «специальной компетенции», отвечающие за один или несколько связанных между собой вопросов. В последнем случае большую роль играет координация деятельности соответствующих управленческих структур. Эта проблематика уже становится предметом диссертационных исследований экономистов⁷⁰, хотя в ней есть и большое количество юридических аспектов, связанных с разграничением полномочий, функций разных уровней и органов публичной власти.

В настоящее время в России есть следующие модели управления агломерациями:

1. *Создание межрегиональных органов управления.* КБ «Стрелка» опубликовало схему управления Московской агломерации⁷¹ (рис. 1). В комментариях к этой схеме отмечается, что Московская агломерация не имеет единого органа управления, а необходимость координации территорий нескольких субъектов федерации затрудняет горизонтальное взаимодействие. При участии федеральных министерств удалось достичь прогресса по вопросу развития транспортной системы. Наиболее глубокую интеграцию демонстрируют разноуровневые программы в сфере транспорта. Москва и Московская область уже активно сотрудничают в рамках реализации Программы развития транспортного комплекса Московского региона⁷².

Схема органов управления Московской агломерацией является примером комплексной, сложной схемы управления, включающей как органы общей, так и специальной компетенции.

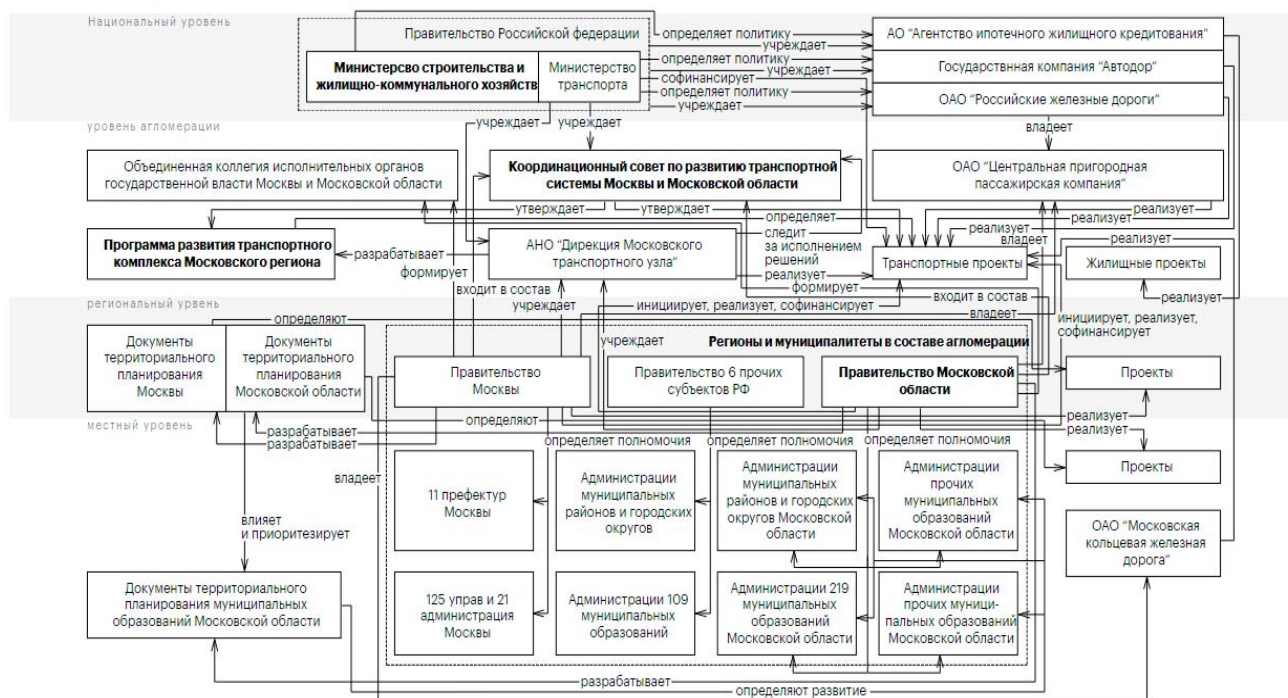


Рис. 1. Схема управления Московской агломерацией.

2. *Формирование проектных офисов (рабочих групп).* Проектные офисы, как правило, создаются для решения одного вопроса; наиболее востребованной эта форма является в транспортной сфере. Более того, по данным, размещенным в рамках приоритетного проекта «Безопасные и качественные дороги», проектные офисы созданы в 32 агломерациях (на сайте проекта отсутствует информация о проектных офисах в Махачкалинской, Набережночелнинской, Новокузнецкой, Новосибирской, Саратовской и Чебоксарской агломерациях). Проектные офисы создаются, как правило, решением главы соответствующего субъекта РФ и им же возглавляются. Но есть и иные примеры⁷³. Реже проектные офисы возглавляет заместитель председателя правительства субъекта или министр (начальник департамента). В состав проектного офиса входят представители органов публичной власти трех территориальных уровней, а также различных организаций.

Такой подход фактически означает наличие отдельных органов управления по

конкретным вопросам (отдельным сферам), необходимым для развития агломерации (транспорт, благоустройство территорий и т.п.). В этом случае возникает необходимость координации деятельности, осуществляемой в рамках разных проектов. Например, Министр транспорта на одном из совещаний обратил внимание на важность синхронизации с мероприятиями, осуществляемыми в рамках другого приоритетного проекта – «Формирование комфортной городской среды», который координируется Минстроем России. С одной стороны, необходимо было исключить ситуации, когда сначала ремонтируется дорога, а потом приходят коммунальные службы и раскапывают её, чтобы провести ремонт коммуникаций. С другой стороны, если ремонтируется дорожное полотно на отдельно взятой улице, очень правильно одновременно выполнить благоустройство прилегающей территории. По мнению министра, процесс синхронизации должен происходить на уровне субъектов РФ, муниципалитетов⁷⁴.

3. *Договорная модель - подписание соглашения между муниципальными образованиями.* На основании соглашения о создании Барнаульской агломерации от 14.10.2009 в ее состав вошли города Барнаул и Новоалтайск, Первомайский муниципальный район. Схема управления Ассоциации «Барнаульская агломерация» согласно её уставу предполагает, что высшим органом управления Ассоциации является общее собрание ее членов (Межмуниципальный совет Ассоциации). Окончательное оформление Барнаульской агломерации проведено подписанием 18 октября 2012 г. учредительного договора Ассоциации «Барнаульская агломерация интеграционного развития территорий», утверждением учредителями Устава Ассоциации и регистрацией агломерации в органах юстиции как некоммерческой организацией⁷⁵.

Несмотря на то, что именно такая модель, по мнению многих экспертов, отвечает сути агломераций, в России она не очень популярна. Это связано с разными обстоятельствами, к которым, в частности, можно отнести следующие: в ряде федеральных проектов и программ, важных для развития агломераций, заявителем может быть субъект РФ, но не муниципальное образование; у органов государственной власти субъектов РФ есть определенные полномочия в сфере регулирования межмуниципальных вопросов; принято считать, что развитием региона должны заниматься органы государственной власти субъекта РФ, но не органы местного самоуправления. Есть и политико-психологический аспект – не каждый губернатор готов к такой серьёзной самостоятельности муниципалов у себя «под боком».

В качестве одного из ярких примеров формирования органов управления агломераций, изначально основанных на решениях именно органов местного самоуправления, можно привести Челябинскую агломерацию и агломерацию «Горный Урал», также расположенную на территории Челябинской области.

25 апреля 2014 года 7 муниципальных образований Челябинской области подписали Соглашение о приоритетных направлениях взаимодействия; 4 сентября 2014 года был подписан учредительный договор о создании координационного совета муниципальных образований Челябинской агломерации в форме ассоциации. Высший орган управления Ассоциации — общее собрание, которое должно включать по два представителя каждого муниципалитета — от исполнительного и представительного органов местного самоуправления. В качестве единоличного исполнительного органа Ассоциации выбрано АНО «Агентство по социально-экономическому развитию агломераций»⁷⁶.

В Соглашении о создании агломерации «Горный Урал», подписанном в 2016 году главами пяти муниципальных образований Челябинской области, говорится о создании межмуниципального совета, состоящего из представителей Сторон, с включением в его состав представителей органов представительной и исполнительной власти муниципальных образований «Златоустовский городской округ», «Миасский городской округ», «Трехгорный городской округ», «Саткинский муниципальный район», «Кусинский муниципальный район», и структурных подразделений Правительства Челябинской области. Межмуниципальный совет учреждается с целью представления интересов агломерации в различных органах (государственных, ведомственных), согласованию стратегических направлений развития муниципальных образований — участников агломерации, координации деятельности по созданию и функционированию агломерации «Горный Урал».

По мнению Союза российских городов для эффективного управления агломерацией, модели, основанной только на межмуниципальном соглашении, будет недостаточно для достижения значимых результатов. Причин тут несколько:

- муниципалитеты не обладают значительными собственными бюджетными средствами для развития, а соответственно, не смогут осуществить те проекты развития, которые необходимы для запуска активных агломерационных процессов;

- дополнительная организационная нагрузка на исполнительную власть отдельных муниципалитетов может не позволить им выделять достаточные временные и интеллектуальные ресурсы для участия в управлении агломерацией и фактически нивелировать их желание участвовать в данном процессе;

- некоторая часть сотрудников администраций муниципалитетов могут оказаться недостаточно компетентными для решения новых задач, которые появятся в случае необходимости управления агломерацией;

- принятие, согласование и законодательное оформление важных межмуниципальных решений может затянуться из-за сложных процедур на муниципальном уровне (согласование в структурах исполнительной и представительной власти во всех заинтересованных муниципалитетах).

Все вышеперечисленные причины приводят к выводу, что для эффективного развития агломерации обязательно участие в этих процессах областного уровня управления⁷⁷.

4. *Договорная модель - подписание соглашения между органами государственной власти соответствующего субъекта РФ и муниципальными образованиями.* Такие соглашения были подписаны, например, в Алтайском крае (2008 г.), Красноярском крае (2008 г.), Новосибирской области (2012 г.), Приморском крае (2014 г.), Самарской области (2014 г.), Пермском крае (2016 г.), Саратовской области (2017 г.), Ульяновской области (2017).

Безусловно, органы управления везде формируются с учетом особенностей региона. Но в качестве примера моделей управления можно привести образование

координационного совета и учреждение госпредприятия (госкорпорации).

17 апреля 2008 года губернатор Красноярского края и главы администраций семи городов и районов подписали соглашение об организации и осуществлении межмуниципального инвестиционного проекта «Комплексное развитие Красноярской агломерации на период до 2020 года». Было создано государственное предприятие «Корпорация “Красноярск-2020”». Но в 2011 году ОАО «Корпорация “Красноярск-2020”» исчерпала свои задачи и фактически прекратила работу; персонал был сокращен⁷⁸.

Соглашение о намерении создания Новосибирской агломерации было подписано 29.03.2012 г. губернатором и двенадцатью муниципальными образованиями. Через несколько лет, от 22.05.2015 г. были подписаны Соглашение «О создании и совместном развитии Новосибирской агломерации Новосибирской области», а также Соглашение № 29 «Об информационном взаимодействии между Правительством Новосибирской области и органами местного самоуправления муниципальных образований в сфере градостроительной деятельности». Постановлением губернатора Новосибирской области от 28.07.2015 № 141 «О Координационном совете по развитию Новосибирской агломерации» был образован Координационный совет по развитию Новосибирской агломерации и утверждено положение о нем. Координационный совет по развитию Новосибирской агломерации является совещательным органом, созданным в целях обеспечения согласованных действий областных исполнительных органов государственной власти Новосибирской области и органов местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области по развитию Новосибирской агломерации.

Подобная схема управления агломерацией предусматривается и в Самарской области - Распоряжением Правительства Самарской области от 15.01.2014 N 7-р

(ред. от 27.11.2014) был образован координационный совет по развитию Самарско-Тольяттинской агломерации как совещательный орган, утверждено положение о нем. Председателем координационного совета является первый вице-губернатор - председатель Правительства Самарской области. При Координационном совете создаются межведомственные рабочие группы и консультационные советы., в т.ч.⁷⁹: рабочая группа по реализации проекта развития Самарско-Тольяттинской агломерации при Координационном совете по развитию агломерации; рабочая группа по оптимизации занятости населения Самарско-Тольяттинской агломерации; рабочая группа по выработке предложений по реновации промышленных площадок и выносу промышленных объектов из центральных частей городских округов, входящих в агломерацию; рабочая группа по экологической политике на территории Самарско-Тольяттинской агломерации при Координационном совете по развитию агломерации; консультационный совет в сфере градостроительного планирования территории Самарско-Тольяттинской агломерации при Координационном совете по развитию агломерации; межведомственная рабочая группа по реализации земельной политики на территории Самарско-Тольяттинской агломерации.

5. *Укрупнение муниципальных образований.* В ежегодном мониторинге состояния местного самоуправления, проводимом Минюстом РФ, регулярно приводятся сведения о количестве укрупненных муниципальных образований, а также преобразованиях муниципальных районов в городские округа. Такой вариант является удобным для целей централизации полномочий, сокращения количества управленческих уровней, задействованных в принятии решений. Проблема в том, что территории таких муниципальных образований не совпадают с территориями агломераций. Анализ фактических обстоятельств, связанных с таким преобразованием, показывает, что

при принятии соответствующих решений об агломерациях не заботились и преследовали совершенно иные цели.

6. *Централизация необходимых для развития агломераций полномочий на уровне субъектов РФ.* Как уже говорилось, подавляющее количество российских агломераций находится в пределах территории соответствующего субъекта РФ, поэтому у органов государственной власти этих субъектов РФ иногда возникает желание сосредоточить в центре принятия решений все полномочия. Введение механизма перераспределения полномочий позволяет это сделать (статья 17.2 Федерального закона от 06.10.2013 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»). По этому пути пошли, например, в Нижегородской области⁸⁰ и Приморском крае⁸¹. Эти законы принимаются «в целях обеспечения единых подходов и стандартов при осуществлении градостроительной деятельности, создания комфортной среды и благоприятных условий жизнедеятельности граждан, развития инвестиционно-промышленного потенциала агломерации». С другой стороны, такой подход означает определенную дискредитацию местного самоуправления и может приводить к обратному эффекту⁸².

Выводы. Агломерация как социально-экономический и территориальный феномен – реальность современной России, и вопрос «быть или не быть агломерациям» не стоит. Актуально другое: поддерживает ли государство этот складывающийся стихийно процесс, или пусть все идет, как идет. Если поддерживает, то каким образом: меры поддержки, критерии выбора проектов, актуальность разработки «дорожной карты развития агломераций» и др.⁸³.

По мнению специалистов Совета Федерации, для формирования и развития агломераций в России необходимо решение следующих задач⁸⁴:

- выбор форм нормативно-правового регулирования и управления (выбор оптимальной для городской агломерации модели управления);

- градорегулирование, организация транспортного обслуживания населения, охрана окружающей среды и водных объектов, утилизация отходов, развитие и организация социальной сферы – здравоохранения, образования и ряд других;

- развитие и совершенствование транспортной, логической, инженерной, телекоммуникационной и социальной инфраструктуры;

- выявление элементов инновационного потенциала, прежде всего в энергетике, транспорте, здравоохранении и образовании.

Анализ российского опыта фактического формирования и развития агломераций, позволяет выделить следующие особенности:

- управление агломерациями осуществляет орган публичной власти, обладающий соответствующими полномочиями; проектный офис либо совещательный или координационный орган, как правило, создаваемый при органе государственной власти субъекта РФ и в состав которого входят представители органов власти как субъекта РФ, так и муниципальных образований (у членов это совещательного органа есть собственные полномочия, которые при необходимости используются); специально создаваемое юридическое лицо, как правило, речь идет о некоммерческой организации (ассоциации) или управляющей компании - у этой организации собственных полномочий нет и быть не может, если иное не предусмотрено федеральным законодательством (часть 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»);

- управление агломерациями связано с наделением агломерационного объединения самостоятельной правосубъектностью или без такового; это обусловлено тем, что понятие городской агломерации служит в

первую очередь целям пространственного планирования и планирования землепользования⁸⁵;

- границы агломерации могут не совпадать с границами публичных образований (субъектов РФ, муниципальных образований), что приводит к наличию фактического конфликта интересов – руководитель территории вынужден заниматься одновременно развитием всей территории, и ее части, самостоятельно расставлять приоритеты, помня о наличии формальных показателей оценки эффективности его работы (деятельность по развитию агломераций не учитывается в статистических и иных формальных показателях работы соответствующих должностных лиц);

- в настоящее время большой удельный вес занимает наличие договоренностей, которые подкреплены личными связями и политическим весом руководителя, держится на его личном энтузиазме; юридические механизмы преемственности, исполнения, ответственности, как правило, отсутствуют; смена руководителя может привести к приостановке или прекращению проекта по развитию агломерации⁸⁶;

- в основе создания ряда агломераций лежит договор или соглашение; анализ этих документов показывает, что действующему законодательству не известен такой вид документов, не определен предмет договора, механизм его реализации; большинство существующих соглашений больше похожи на политическую декларацию намерений совместно развивать соответствующую территории без конкретных обязательств, налагаемых на стороны договора.

По данным, озвученным на круглом столе по вопросам агломерации, «в настоящее время управление агломерациями осуществляется преимущественно на основе договорных отношений. В основном это договоры между поселениями, входящими в состав агломерации, либо между органами госвласти соседствующих субъектов. В ряде регионов приняты законодательные

акты о развитии агломерации на их территориях – это Иркутская, Екатеринбургская, Самарская, Томская агломерации. Всего 16 субъектов страны приняли или разрабатывают в настоящее время подобные акты»⁸⁷. По данным СПС «КонсультантПлюс», в двух субъектах РФ приняты законы, в названии которых говорится о развитии агломераций: Закон Белгородской области от 01.03.2016 № 58 «О развитии агломераций в Белгородской области» и Закон Томской области от 10.04.2017 № 23-ОЗ «О развитии агломераций в Томской области».

Действующее законодательство не запрещает процессы образования и развития агломераций, но и не содействует им⁸⁸. Поэтому субъекты РФ и муниципальные образования вынуждены осуществлять опережающее правовое регулирование. Вместе с тем сильные агломерации работают на социально-экономическое развитие всего государства, поэтому поддержка развития агломераций должно плотно войти в федеральную повестку.

Библиография:

1. Бабичев И.В. О некоторых актуальных тенденциях и задачах развития местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 3. С. 46 – 54.
2. Георгиева Т.П. Агломерации в России: когда практика опережает теорию // Бюджет. 2016. № 4.
3. Гриценко Е.В. Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 28 – 36.
4. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / Под ред. Е.С. Шугриной. — М.: Изд-во «Проспект», 2017. — 484 с.
5. Лаппо Г.М. Развитие городских агломераций в СССР. – М.: Наука, 1978.
6. Таболин В.В. Крупные города в свете реформ законодательства о местном самоуправлении // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 65 – 68.
7. Шугрина Е.С. Территориальные пределы юрисдикции органов местного самоуправления (на примере школьного образования) // Российский юридический журнал. 2017. № 1.

¹ Статья подготовлена при поддержке гранта РГНФ № 17-03-00173.

² Эта проблематика даже стала тематикой форума. Более подробно об этом см.: <http://mosurbanforum.ru/>.

³ Более подробно об этом см.: <https://civil-forum.ru/>.

⁴ Более подробно об этом см.: <http://www.urbanecomomics.ru/Conference2017>.

⁵ Более подробно об этом см.: <http://www.council.gov.ru/events/committees/87297/>.

⁶ См, напр., законопроект № 189686-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации», внесенный Саратовской областной Думой 30 мая 2017 года, или № 185025-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (по вопросу межмуниципального сотрудничества), внесенный группой депутатов Государственной Думы 24 мая 2017 года.

⁷ Более подробно об этом см.: <http://www.urb.ru/node/2339>.

⁸ Более подробно об этом см.: http://www.duma.gov.ru/news/273/2163483/?sphrase_id=2826424.

⁹ См., напр.: *Гриценко Е.В.* Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 28 – 36; *Георгиева Т.П.* Агломерации в России: когда практика опережает теорию // Бюджет. 2016. № 4; *Чертков А.Н., Забелина М.В.* Правовой аспект развития агломераций на примере «Большой Москвы» (в «локомотивах» экономического развития важно не забывать о «пассажирах») // Адвокат. 2012. N 11. С. 10 – 19; *Москаленко А.Ф.* Проблемы правового регулирования формирования агломераций в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 10. С. 54 – 58; *Пешин Н.Л., Никитина В.М.* Проблемы правового регулирования развития городов-мегаполисов в Италии и России // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 2. С. 50 – 56; *Некрасов С.И.* Неправовые факторы в территориальной организации публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 2. С. 7 – 12; *Петухов Р.В., Луценко Е.В.* Правовое

регулирование агломераций: теоретические подходы и зарубежные практики // Местное право. 2017. № 6. С. 93-102.

¹⁰ Максимов А.Н. Концепция Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях развития городских агломераций» // <http://www.urf.ru/files/Максимов.pdf>.

¹¹ Бадковский Д., Пожалов А., Виноградов В. Реформирование системы организации МСУ в крупных городах и городских агломерациях: возможные подходы. М.: ИСЭПИ, 2013 // http://www.isep.ru/upload/Концепция_reformy_MSU.pdf.

¹² См., напр.: Бабичев И.В. О некоторых актуальных тенденциях и задачах развития местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 3. С. 46 – 54; Бабичев И.В. Городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы: новые юридические конструкции как возможный инструмент развития местного самоуправления на соответствующих территориях // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 43 – 48; Баженова О.И. Современные проблемы организации муниципальной власти в городских округах: состояние и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 54 – 66; Баженова О.И. Об участии муниципальных образований в управлении развитием территории в контексте реформы городских округов // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 49 – 55; Ларичев А.А. Реформирование территориальной организации и управления городскими округами в Российской Федерации: обоснованность изменений и учет зарубежного опыта (на примере Канады) // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 51 - 54.

¹³ Таболин В.В. Крупные города в свете реформ законодательства о местном самоуправлении // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 65 – 68; Шугрина Е.С. Территориальные пределы юрисдикции органов местного самоуправления (на примере школьного образования) // Российский юридический журнал. 2017. № 1.

¹⁴ Лаппо Г., Полян П., Селиванова Т. Агломерации в России в XXI веке // http://www.frtio.ru/uploads_files/Lappo.pdf.

¹⁵ См., напр.: Генеральная схема расселения на территории Российской Федерации (основные положения), одобренная одобрена Правительством РФ (протокол от 15.12.1994 № 31).

¹⁶ Развитие городских агломераций. Аналитический обзор. Выпуск 2. Минрегионразвития России, Российский институт градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор». М., 2014. С. 3.

¹⁷ Более подробно об этом см.: <http://www.apn.ru/index.php?newsid=23519>.

¹⁸ Мищенко В.В., Мищенко И.В. Городские агломерации: формирование и перспективы развития (на примере Барнаульской агломерации) // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование теория практика методология. 2015. № 5. С. 71.

¹⁹ Лаппо Г., Полян П., Селиванова Т. Откуда есть пошли агломерации // <http://www.demoscope.ru/weekly/2010/0407/tema01.php>

²⁰ По данным сайта: <http://www.umk.virmk.ru/MEDIA-INT-HTML/RUSSIA/RUS-new/aglomer-ru.htm>.

²¹ Более подробно см.: <http://bkd.rosdormii.ru/agglomeration/>.

²² Сведения приводятся по состоянию на 1 октября 2017 года.

²³ Швецов А.Н. Поляризация урбанистического пространства: особенности российского процесса в контексте мировых тенденций // Регионалистика. 2017 Том 4 № 5. С. 22.

²⁴ Перчик Е.Н. География городов (Геоурбанистика). М.: Высшая школа, 1991. С. 136. Цит. по Волчкова И.В. Минаев Н.Н. Теория и практика управления развитием агломераций. Томск: Изд-во Том. гос. архит.-строит. ун-та, 2014. С. 17-18.

²⁵ Более подробно об этом см.: Концепция оценки уровня развития городских агломераций. Фонд. Институт экономики города. М., 2016. С. 11.

²⁶ Региональная экономическая политика субъекта Федерации: принципы, формы и методы реализации / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010. С. 241.

²⁷ Лаппо Г.М. Развитие городских агломераций в СССР. – М.: Наука, 1978. – С. 25.

²⁸ Развитие городских агломераций. Аналитический обзор. Выпуск 2. Минрегионразвития России, Российский институт градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор». М., 2014. С. 37.

²⁹ Цит. по: Волчкова И.В. Минаев Н.Н. Теория и практика управления развитием агломераций. Монография. Томск : Изд-во Том. гос. архит.-строит. ун-та, 2014. С. 6.

³⁰ Акишин А. Сколько человек на самом деле проживает в Москве и как Реутов и Химки стали донорами столицы // <http://strelka.com/ru/magazine/2017/08/17/moscow-agglomeration>.

³¹ Более подробно о проекте см.: <https://agglomeration.ru/research>

³² <http://www.sbras.info/articles/overview/sotsiologi-vyyasnili-skolko-vremeni-zhiteli-novosibirskoi-aglomeratsii-provodyat-v>.

³³ Волчкова И.В., Подопригора Ю.В., Данилова М.Н., Уфимцева Е.В., Шадейко Н.Р., Селиверстов А.А. Развитие агломерационных процессов на территории Томской агломерации в условиях необходимости повышения связанности социально-экономического пространства // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2016. № 11(145). С. 34.

³⁴ <http://www.myshared.ru/slide/912986/>.

³⁵ Более подробно об этом см.: <http://www.irk.ru/news/20170621/migration/>.

- ³⁶ Григоричев К.В. Миграционные процессы в зоне Иркутской агломерации на рубеже XX-XXI вв. //Известия Алтайского государственного университета. 2011. № 4-1(72). С. 55.
- ³⁷ Сидоркина З.И. Анализ демографической структуры сельской периферии владивостокской агломерации для территории опережающего развития (ТОР) //Вестник Курганского государственного университета. Серия: Естественные науки. 2016. № 4(43). С. 120.
- ³⁸ <https://www.business-gazeta.ru/article/325909>.
- ³⁹ http://kavpolit.com/articles/kaspijskij_megapolis-6126/.
- ⁴⁰ Более подробно об этом см.: Концепция оценки уровня развития городских агломераций. Фонд. Институт экономики города. М., 2016. С. 17; Сидоркина З.И. Анализ демографической структуры сельской периферии владивостокской агломерации для территории опережающего развития (ТОР) //Вестник Курганского государственного университета. Серия: Естественные науки. 2016. № 4(43).
- ⁴¹ Более подробно о проекте см.: <http://bkd.rosdomii.ru/about/>.
- ⁴² Информация размещена на сайте министерства строительства Новосибирской области https://minstroy.nso.ru/sites/minstroy.nso.ru/wodby_files/files/imce/nikulini_passazhirskiy_trasport_i_karkas_aglomeracii.pdf.
- ⁴³ <https://www.kommersant.ru/doc/3313906>.
- ⁴⁴ См., напр.: Закон Томской области от 30.12.2014 № 199-ОЗ (ред. от 10.11.2017) «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих на территории Томской области, по оплате проезда на транспорте общего пользования»; Закон Алтайского края от 21.12.2007 № 139-ЗС (ред. от 21.12.2017) «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по установлению регулируемых тарифов на перевозки пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом».
- ⁴⁵ <https://regnum.ru/news/2256795.html>.
- ⁴⁶ <http://www.ipa-don.ru/offers/projects/ptk>.
- ⁴⁷ Закирова Ю.А., Хуснутдинова С.Р., Юринова А.О. Формирование функционально-пространственной модели агломерационного пояса г. Казань // Известия КГАСУ. 2016. № 1 (35). С. 91.
- ⁴⁸ <https://regnum.ru/news/economy/938171.html>.
- ⁴⁹ <https://www.oblgazeta.ru/pressreleases/11348/>.
- ⁵⁰ Зырянов А.И., Зырянова И.С., Королев А.Ю., Мышлянцева С.Э., Щепеткова И.О. Рекреационное поле пермской агломерации //Географический вестник. 2017. № 1 (40). С. 118.
- ⁵¹ <http://www.4vsar.ru/news/97542.html>.
- ⁵² Более подробно об этом см.: О совершенствовании правового регулирования развития городских агломераций. Материалы круглого стола, прошедшего в Совете Федерации 13 декабря 2017 г. М., 2017. С. 27-36.
- ⁵³ Развитие городских агломераций. Аналитический обзор. Выпуск 2. Минрегионразвития России, Российский институт градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор». М., 2014. С. 39.
- ⁵⁴ Речь идет в первую очередь, о гражданском законодательстве в части развития межмуниципального сотрудничества и привлечения инвестиций, бюджетном, градостроительном законодательстве, законодательстве о конкуренции и др.
- ⁵⁵ Более подробно об этом см.: Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / Под ред. Е.С. Шугриной. — М: Изд-во «Проспект», 2017. — 484 с.
- ⁵⁶ Утвержден президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 18 апреля 2017 года № 5). Более подробную информацию о проекте см.: <http://gorodsreda.ru/>.
- ⁵⁷ О совершенствовании правового регулирования развития городских агломераций. Материалы круглого стола, прошедшего в Совете Федерации 13 декабря 2017 г. М., 2017. С. 73.
- ⁵⁸ Более подробно об этом см. на карте кластеров России <http://clusters.monocore.ru/>.
- ⁵⁹ Ланно Г., Полян П., Селиванова Т. Административно-территориальные преобразования и развитие агломераций // <http://www.demoscope.ru/weekly/2010/0407/tema02.php>.
- ⁶⁰ Ланно Г., Полян П., Селиванова Т. Административно-территориальные преобразования и развитие агломераций // <http://www.demoscope.ru/weekly/2010/0407/tema02.php>.
- ⁶¹ По материалам сайта прокуратуры Приморского края. Более подробно об этом см.: <http://prosecutor.ru/news/2015-04-10-o-realizatsii-zakona.htm>.
- ⁶² Развитие городских агломераций. Аналитический обзор. Выпуск 2. Минрегионразвития России, Российский институт градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор». М., 2014. С. 2, 8.
- ⁶³ Генеральная схема расселения на территории Российской Федерации (основные положения), одобренная одобрена Правительством РФ (протокол от 15.12.1994 N 31).
- ⁶⁴ См., напр.: Распоряжение Правительства РФ от 18.11.2011 № 2074-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года»; Распоряжение Правительства РФ от 06.10.2011 № 1757-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Уральского федерального округа до 2020 года»; Распоряжение Правительства РФ от 05.07.2010 № 1120-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года».

⁶⁵ Постановление Правительства РФ от 20.12.2017 № 1596 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы».

⁶⁶ Более подробно об этом см.: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/planning/sd>.

⁶⁷ Проект концепции Стратегию пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года. Минэкономразвития. М., 2016. – 111 с.

⁶⁸ Постановление Администрации Алтайского края от 12.11.2015 № 461 «Об утверждении схемы территориального планирования Барнаульской агломерации»; Постановление Правительства Красноярского края от 14.12.2017 № 773-п «Об утверждении схемы территориального планирования Красноярской агломерации»; Постановление Правительства Новосибирской области от 28.04.2014 № 186-п (ред. от 04.12.2017) «Об утверждении схемы территориального планирования Новосибирской агломерации Новосибирской области»; Постановление Правительства Самарской области от 26.07.2016 № 407 «Об утверждении схемы территориального планирования Самарско-Тольяттинской агломерации»; Постановление Правительства Челябинской области от 20.04.2016 № 172-П «О схеме территориального планирования части территории Челябинской области применительно к главному планировочному узлу города Челябинска (территория Челябинской агломерации)».

⁶⁹ Федеральный закон от 31.12.2017 № 507-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁷⁰ См., напр.: Уляева А.Г. Организационный механизм управления развитием межмуниципальных агломераций на основе субрегионального подхода. Дисс. ... канд. экон. наук. Уфа. 2017. – 295 с.

⁷¹ Более подробно об этом см.: <https://agglomeration.ru/card/moscow/management>.

⁷² Программа входит в состав обосновывающих материалов к Государственной Программе «Развитие транспортной системы», утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 319. Более подробно об этом см.: <http://anomtu.ru/directorate/programma-razvitiya.php>.

⁷³ Распоряжение Правительства РБ от 13.03.2017 № 144-р (ред. от 09.06.2017) «О создании проектного офиса по подготовке и реализации программы комплексного развития транспортной инфраструктуры Улан-Удэнской городской агломерации»; Распоряжение Правительства Нижегородской области от 31.07.2017 № 1233-р «Об утверждении сводного плана программы комплексного развития транспортной инфраструктуры Нижегородской агломерации».

⁷⁴ Более подробно об этом см.: <http://government.ru/news/30418/>.

⁷⁵ Химочка В.С. Барнаульская агломерация как форма межмуниципального взаимодействия территорий // Экономика. Профессия. Бизнес. 2018. №1. С. 86-89.

⁷⁶ Челябинская агломерация: основные этапы // Челябинск. 2015. Октябрь. С. 8.

⁷⁷ Игнатьева А.В. Развитие городских агломераций. Управленческий аспект // В сб.: Экономическая политика России в условиях глобальной турбулентности. Международный финансово-экономический форум – 2014 (24–26 ноября, Москва). Т. 2. Материалы конференций / отв. ред. Г.Л. Подвойский. – М.: Финансовый университет, 2015. С. 87.

⁷⁸ Савченко Н., Трапезников Д. Сибири нужен мегаполис-лидер // Красноярск. 2014. 5 апреля.

⁷⁹ Более подробно об этом см. на сайте Министерства экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области: http://economy.samregion.ru/activity/mun_razv/samtolagl/samarsko-tolyatinskaya-aglomeratsiya/.

⁸⁰ Закон Нижегородской области от 26.12.2017 № 190-З «О внесении изменений в Закон Нижегородской области «О перераспределении отдельных полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области и органами государственной власти Нижегородской области».

⁸¹ Закон Приморского края от 18.11.2014 № 497-КЗ (ред. от 09.08.2017) «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Приморского края и органами государственной власти Приморского края и внесении изменений в отдельные законодательные акты Приморского края».

⁸² Более подробно об этом см.: Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / Под ред. Е.С. Шугриной. — М.: Изд-во «Проспект», 2017. — 484 с.

⁸³ Развитие городских агломераций. Аналитический обзор. Выпуск 2. Минрегионразвития России, Российский институт градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор». М., 2014. С. 3.

⁸⁴ О совершенствовании правового регулирования развития городских агломераций. Материалы круглого стола, прошедшего в Совете Федерации 13 декабря 2017 г. М., 2017, С. 16.

⁸⁵ О совершенствовании правового регулирования развития городских агломераций. Материалы круглого стола, прошедшего в Совете Федерации 13 декабря 2017 г. М., 2017. С. 13.

⁸⁶ Такие ситуации имели место, например, в Красноярской, Свердловской агломерациях.

⁸⁷ Стенограмма заседания «круглого стола» на тему «О совершенствовании правового регулирования развития городских агломераций», 13 декабря 2017 года.

⁸⁸ Георгиева Т.П. Агломерации в России: когда практика опережает теорию // Бюджет. 2016. № 4.