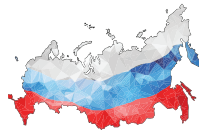




# РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



# ИУРР

ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ  
И РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

## Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации

*Межмуниципальное сотрудничество  
как механизм управления городскими  
агломерациями*



Москва  
2021

**Доклад о состоянии  
местного самоуправления  
в Российской Федерации**

*Межмуниципальное сотрудничество  
как механизм управления городскими  
агломерациями*

*Монография*

Москва  
Издательство «Перспектив»  
2021

УДК (042.3):332.1(470)

ББК 65.050.2

Д63

Д63

Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации. Межмуниципальное сотрудничество как механизм управления городскими агломерациями: монография / под ред. К.А. Ивановой. Научный редактор издания Э. Маркварт — М.: Изд-во «Проспект», 2021 — 324 с.

ISBN 978-5-98597-511-6

Необходимость совершенствования методического обоснования форм и методов организации межмуниципального сотрудничества в городских агломерациях в целях повышения эффективности реализации полномочий муниципальных образований определяет актуальность темы представленного ежегодного доклада. В докладе изучен международный и российский опыт правового регулирования городских агломераций, поднята актуальная проблематика, предлагаются пути решения назревших вопросов практики. В докладе широко представлен опыт регионов, что, несомненно, является его достоинством. В научных исследованиях вопросы межмуниципального сотрудничества при реализации полномочий муниципальных образований в городской агломерации практически не отражены. Представленный вашему вниманию доклад призван устранить такой пробел знания и предложить практико-научный базис построения эффективно-го межмуниципального сотрудничества при создании городских агломераций и их управлении.

УДК (042.3):332.1(470)

ББК 65.050.2

ISBN 978-5-98597-511-6

© Авторы, 2021

# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Введение</b> . . . . .	5
---------------------------	---

## **1. ГОРОДСКИЕ АГЛОМЕРАЦИИ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ: ПОНЯТИЕ, ГРАНИЦЫ, ПРАВОВОЙ СТАТУС**

*Швецов А.Н.*

Городские агломерации: основные понятия, закономерности развития, организация управления, государственное регулирование . . . . .	13
---	----

*Антонов Е.В., Куликов Д.А., Савоскул М.С.*

Городские агломерации: подходы к определению и делимитации границ . . . . .	44
---	----

*Попов Р.А., Пузанов А.С.*

Городские агломерации: методы делимитации и управления . . . . .	70
--	----

*Киселёва Н.Н., Киселёв В.В., Снопина К.В.*

Агломерационный эффект: миф или реальность? . . . . .	93
---	----

*Бабаева Ю.Г., Израелян В.Б.*

Проблемы законодательной регламентации правового статуса агломерации в Российской Федерации . . . . .	116
---	-----

*Жолобова М.И.*

Территориальная организация местного самоуправления в Астраханской области и ее соотношение с Астраханской агломерацией . . . . .	135
---	-----

## **2. УПРАВЛЕНИЕ ГОРОДСКИМИ АГЛОМЕРАЦИЯМИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ И ПРАКТИЧЕСКИЙ ОПЫТ**

*Маркварт Э.*

Организационно-правовые аспекты договорной модели управления городскими агломерациями . . . . .	188
---	-----

*Кабанова И.Е.*

«Без руля и ветрил»: российские агломерации в поисках оптимальных моделей управления . . . . .	202
--	-----

*Брянцев И.И.*

Вопросы управления пространственными агломерационными образованиями . . . . .	213
---	-----



<i>Коростелева М.В.</i> Межмуниципальное сотрудничество в механизме управления городскими агломерациями: опыт Волгоградской области . . . . .	216
<i>Рыбкина О.С.</i> Развитие инициативного бюджетирования в городских агломерациях: опыт Нижегородского региона . . . . .	228
<i>Поливаева О.Г.</i> Российский опыт управления агломерациями: дальневосточный вектор . . . . .	243
<i>Воронов Ю.М.</i> Модель управления агломерациями в Ивановской области: опыт и проблемы . . . . .	255
<i>Славко М.А.</i> Межмуниципальное социально-культурное взаимодействие в современных условиях — проблемы и способы решения. . . . .	268
<i>Зимин С.М., Сендер А.В., Галустов К.А.</i> Проблемные аспекты управления агломерациями: Санкт-Петербург vs Париж . . . . .	276
<i>Самандина Л.В.</i> Трансграничная агломерация Благовещенск (Россия) — Хэйхэ (Китай). В зеркале зарубежного опыта . . . . .	293
<i>Чихладзе Л.Т., Соколова А.И., Саудаханов М.В.</i> Зарубежный опыт управления агломерациями в Республике Польше в контексте преобразований российского муниципально-правового регулирувания . . . . .	305

## **ВВЕДЕНИЕ**

***ИВАНОВА КСЕНИЯ АЛЕКСЕЕВНА,***

*кандидат юридических наук,*

*директор научно-образовательного Центра местного самоуправления*

*Института управления и регионального развития РАНХиГС,*

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью решения ряда теоретических и практических задач, связанных с реализацией полномочий муниципальных образований и их межмуниципальным сотрудничеством в городской агломерации в контексте реализации региональной политики и реформы местного самоуправления в Российской Федерации.

Перед муниципальными образованиями в городских агломерациях стоит непростая задача: с одной стороны, необходимо включаться в реализацию общегосударственной стратегии развития городских агломераций, а с другой стороны, необходимо решать текущие задачи обеспечения жизнедеятельности населения, повышать качество предоставления услуг жителям. Решение подобной задачи силами отдельных муниципальных образований затруднительно ввиду ограниченности ресурсов. Наличие взаимосвязей между муниципальными образованиями в городских агломерациях обуславливает необходимость согласования действий органов местного самоуправления, выработки единой политики, объединения усилий при реализации своих полномочий, объединения материальных и финансовых ресурсов.

В контексте субъектного подхода, учитывающего наличие особых хозяйствующих субъектов в городских агломерациях — муниципальных образований, городские агломерации можно рассматривать в качестве особой формы межмуниципального сотрудничества. Это по-

зволяет по-новому подходить к проблемам реализации полномочий муниципальных образований в городских агломерациях. Осуществление ими совместной деятельности в рамках межмуниципального сотрудничества может способствовать повышению эффективности использования ресурсов муниципальных образований при реализации их полномочий, что обеспечит увеличение объемов и повышение качества услуг, предоставляемых населению.

Анализ практического опыта показывает, что в большинстве городских агломераций межмуниципальное сотрудничество осуществляется слабо. Недостаточное научное обоснование организации межмуниципального сотрудничества в городских агломерациях выявлено и в теоретическом плане. Отсутствует единый подход к рассмотрению содержания межмуниципального сотрудничества, что не позволяет разграничить его со смежными понятиями. Отсутствует научное обоснование рассмотрения городской агломерации как особой формы межмуниципального сотрудничества. Не сложилось единого подхода к выделению способов реализации полномочий муниципальных образований. Имеющиеся методические рекомендации по организации межмуниципального сотрудничества практически не учитывают особенности реализации полномочий муниципальных образований в городских агломерациях.

Необходимость совершенствования методического обоснования форм и методов организации межмуниципального сотрудничества в городских агломерациях в целях повышения эффективности реализации полномочий муниципальных образований определяет актуальность темы представленного ежегодного доклада. В докладе изучен международный и российский опыт правового регулирования городских агломераций, поднята актуальная проблематика, предлагаются пути решения назревших вопросов практики, широко представлен опыт регионов, что, несомненно, является его достоинством.

В научных исследованиях вопросы межмуниципального сотрудничества при реализации полномочий муниципальных образований в городской агломерации практически не отражены. Представленный вашему вниманию доклад призван устранить такой пробел знания и предложить практико-научный базис построения эффективного межмуниципального сотрудничества при создании городских агломераций и их управлении.

**ЭМИЛЬ МАРКВАРТ,**

*доктор экономических наук, кандидат юридических наук,  
профессор Института управления и регионального развития РАНХиГС,  
профессор межвузовской кафедры территориального развития  
им. В.Л. Глазычева Института общественных наук РАНХиГС,  
приглашенный научный редактор издания*

Представленная вниманию читателей книга, с одной стороны, является продолжением серии ежегодных докладов о состоянии местного самоуправления в России, издаваемых Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ начиная с 2015 года. С другой стороны, это самостоятельная коллективная монография, совместный труд ученых и экспертов, затрагивающий один из очень актуальных вопросов управления пространством и пространственного развития.

Почему же книга об управлении городскими агломерациями выходит в серии, изначально посвященной местному самоуправлению? Чтобы ответить на этот вопрос, имеет смысл сначала задуматься над тем, что представляет собой городская агломерация. Появление и распространение данного явления как особой формы расселения людей традиционно связывают с эпохой бурного роста крупных городов и быстрого развития транспорта, отсчитывая их примерно с середины второй половины XIX века. Изучение же данного феномена началось позже, уже в XX столетии (впервые сам термин в 1973 г. использовал французский урбанист Мишель Руже<sup>1</sup>), когда стало очевидно не только существование самих городских агломераций, но и наличие у них некоторых особенностей, преимуществ и недостатков, необходимости некоторых действий и решений по взаимодействию в рамках агломераций. С тех пор изучение агломераций остается одним из важных направлений в рамках как урбанистики, так и социально-экономической географии, градостроительства и проектирования. Со временем стала очевидной необходимость изучения не только самого явления, но и механизмов управления им в целях максимизации т.н. агломерационного эффекта в интересах развития регионов и стран.

---

<sup>1</sup> Более подробно см.: *Маркварт Э., Швецов А.Н.* Территориальная организация местного самоуправления и управление городскими агломерациями: учебное пособие. Изд-во «Дело». М., 2017. С. 152–190.

Существует большое количество научных определений городской агломерации<sup>1</sup>, подавляющее большинство которых сходится на том, что агломерация представляет собой компактную группировку населенных пунктов, между которыми существуют интенсивные и постоянные (регулярные) взаимосвязи<sup>2</sup>.

При этом важно подчеркнуть, что речь идет не о всякой компактной группировке населенных пунктов и даже не о всякой системе взаимосвязей между ними, а лишь о такой, которая приводит к возникновению так называемого агломерационного эффекта. Агломерационный эффект, как известно, представляет собой экономическую выгоду от территориальной концентрации экономических объектов, возникающую в результате сокращения расстояний, ускорения и оптимизации обмена товарами, услугами, знаниями, информацией, ускорения распространения инноваций. Именно в силу и в результате агломерационного эффекта агломерации и становятся самостоятельным и столь важным объектом исследования и управления, ведь городские агломерации (обладающие тем самым серьезным агломерационным эффектом) способны обеспечивать ускоренное (по сравнению с окружающим пространством) развитие, генерировать инновации и, распространяя их, преобразовывать (модернизировать) окружающее пространство<sup>3</sup>.

Не менее важно отметить, что городские агломерации возникают, по общему правилу, под воздействием естественных процессов

---

<sup>1</sup> Так, по мнению Д.И. Богорада, «городская агломерация — компактное скопление территориально сосредоточенных городов и других населенных мест, которые в процессе своего роста сближаются и между которыми усиливаются многообразные хозяйственные, трудовые и культурно-бытовые взаимосвязи». Близкое по смыслу определение дают Г.М. Лаппо: «компактное скопление населенных пунктов, главным образом городских, местами срастающихся, объединенных в сложную многокомпонентную динамическую систему с интенсивными производственными, транспортными и культурными связями» и Е.Н. Перцик: «Система территориально сближенных и экономически взаимосвязанных населенных мест, объединенных устойчивыми трудовыми, культурно-бытовыми и производственными связями, общей социальной и технической инфраструктурой» (цит. по: *Паршутто Е. В.* Теоретические и прикладные аспекты анализа развития городских агломераций. — <https://cyberleninka.ru/article/n/teoreticheskie-i-prikladnye-aspekty-analiza-razvitiya-gorodskih-aglomeratsiy-v-rossii/viewer>). А.С. Пузанов и Р.А. Попов определяют городскую агломерацию как естественным образом формирующуюся и развивающуюся форму расселения, продукт самоорганизации людей (см.: *Попов Р.А., Пузанов А.С.* Проблемы управления городскими агломерациями в современной России // *Городской альманах / науч. ред. Г. Ю. Ветров. М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. Вып. 4.*)

<sup>2</sup> Более подробно см.: *Маркварт Э., Швецов А.Н.* Указ. соч., С. 152–160.

<sup>3</sup> См. также: *Киселева Н.Н., Маркварт Э., Стародубровская И.В.* Управление пространственными изменениями: Учебное пособие. Изд-во «Дело». М., 2018. С. 42–46.

расселения<sup>1</sup>. Известный российский географ Г.М. Лаппо выделял два способа такого естественного возникновения агломераций. В первом случае отправной точкой выступает крупный город, достигший определенного порога развития, в результате чего здесь формируются два встречных «потока»: центробежный, выражающийся в выносе избыточных функций за пределы города—будущего ядра агломерации, и центростремительный, проявляющийся в «оседании» дополнительных функций на подступах к городу<sup>2</sup>. Второй путь возникновения агломераций, по Г. М. Лаппо, — возникновение иерархии в границах районов: возвышение одного поселения — будущего ядра агломерации — и перераспределение функций между поселениями как основа появления преимущественно полицентрических и более слабых агломераций<sup>3</sup>.

Городскую агломерацию невозможно «создавать» искусственно, принудительно, волевым решением. И с этой точки зрения появление в современном российском политическом, управленческом и даже правовом лексиконе выражений вроде «создание N-ской городской агломерации», «формирование X-ской городской агломерации» как цели или результата конкретных управленческих действий и решений является некорректным, ибо противоречит естественной природе возникновения и развития (формирования) городских агломераций.

Городские агломерации представляют собой компактную группировку преимущественно городских населенных пунктов. «Вкрапления» сельских населенных пунктов между ними в принципе возможны, но никак не предполагают включения в границы городских агломераций больших площадей сельскохозяйственных угодий, значительных пространственных разрывов; в противном случае говорить о существовании городской агломерации, об агломерационном эффекте неуместно. С этой точки зрения, по нашему мнению, следует очень критически относиться к таким территориальным образованиям, где сельские, лесные территории, неиспользуемые пространства занимают значительную часть так называемой агломерации. К сожалению, в российских условиях делимитация (определение) границ агломераций зачастую осуществляется по административным грани-

<sup>1</sup> См., например, приведенное выше определение Р.А. Попова и А.С. Пузанова.

<sup>2</sup> См.: Города России. Взгляд географа / Лаппо Г. М. М. : Новый хронограф, 2012. С. 92–127.

<sup>3</sup> См. там же.

цам районов, значительная часть которых и представляет собой неурбанизированное пространство, и в результате наблюдаются существенные разрывы между формальными и естественными границами городских агломераций.

И хотя городские агломерации возникают (формируются) естественным путем, да и развиваются зачастую по собственным правилам, их значение для развития экономики и общества в целом настолько велико, что очень многие государства стремятся разрабатывать и реализовывать специальные меры (инструменты, механизмы) и даже комплексные концепции по управлению городскими агломерациями. Управление городскими агломерациями должно иметь своей целью, с одной стороны, усиление преимуществ, которыми территории обладают в силу упомянутого агломерационного эффекта, а с другой — минимизацию негативного влияния агломерации. Понимание важного значения городских агломераций как территорий роста, способных модернизировать окружающее пространство, привело к тому, что агломерации как особая форма пространственной организации и объект государственной политики и управления нашли свое отражение в Стратегии пространственного развития России, в национальных и федеральных проектах и программах<sup>1</sup>.

Следует отметить, что, по общему правилу, городская агломерация представляет собой совокупность муниципальных образований (как правило, поселений — преимущественно городских). Это, в свою очередь, означает, что множество вопросов, связанных с развитием городской агломерации, находится в компетенции органов местного самоуправления. Так, даже беглый взгляд на нормы ст. 14 и 16 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» свидетельствует о том, что в круг вопросов местного значения поселений и городских округов включены многие задачи, без решения которых невозможно развитие городских агломераций (начиная с коммунальной и — частично — социальной инфраструктуры и заканчивая вопросами территориального планирования). Решение

---

<sup>1</sup> См. распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. №207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». Консультант Плюс. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_318094](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318094); Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Консультант Плюс. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_297432](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297432)

таких вопросов муниципалитетам зачастую целесообразно координировать между собой, чтобы добиваться большей эффективности. Возможны разные модели организации управления в границах городских агломераций. Большинство из них предусматривает межмуниципальное взаимодействие как на уровне координации принимаемых решений, так и на уровне реализации конкретных проектов, имеющих значение для всех или для части муниципалитетов, входящих в состав агломерации.

Нельзя не отметить, что подобный подход к управлению городскими агломерациями (который мы называем договорной моделью управления) разделяет и разработчик соответствующего проекта Федерального закона «О городских агломерациях» — Правительство РФ в лице Минэкономразвития России. При том, что сама необходимость регулирования городских агломераций на уровне закона (и тем более федерального закона), равно как и многие положения законопроекта (включая попытку определения самого понятия агломерации), представляется нам весьма сомнительной<sup>1</sup>, понимание управления городскими агломерациями именно как процесса межмуниципального взаимодействия нами полностью разделяется<sup>2</sup>. Возвращаясь к вопросу, сформулированному ранее, следует подчеркнуть: управление городскими агломерациями напрямую связано с компетенцией местного самоуправления, организацией межмуниципального взаимодействия. Поэтому нам представляется вполне логичным, что вопросы управления агломерациями стали предметом рассмотрения в очередном ежегодном докладе о состоянии местного самоуправления.

Представленная вниманию читателей монография включает две главы, которые хотя и тесно связаны между собой, но имеют собственные объекты рассмотрения. Глава 1 посвящена самому феномену городских агломераций. Авторы данной главы анализируют различные аспекты этого явления: понятие, сущность агломераций,

<sup>1</sup> Попутно отметим, что централизованное и комплексное законодательное регулирование городских агломераций в мире практически не встречается — чаще имеет место «мягкое» регулирование на региональном уровне и/или регулирование отдельных механизмов содействия или ограничения развития агломераций.

<sup>2</sup> К слову сказать, в этом контексте весьма сомнительно признание городскими агломерациями городов, формально-юридически «поглотивших» окружающие населенные пункты, входившие в состав агломерации (например, Саратовской «агломерации», превращенной в гигантский по площади «город Саратов», в составе которого неурбанизированные территории составляют более 80%).



их значение в современном мире, вопросы определения границ и соотношения городских агломераций с территориальной организацией местного самоуправления. В главе 2 рассматриваются вопросы управления городскими агломерациями — здесь читатель найдет описание базовых моделей управления и их модификаций, анализ организационно-правовых аспектов управления, примеры российского и зарубежного опыта управления агломерациями. При этом необходимо признать, что российский опыт управления городскими агломерациями по-прежнему весьма скуден и редко выходит за рамки межмуниципальных соглашений самого общего характера либо фрагментарных решений органов региональной власти, призванных инициировать отдельные проекты агломерационного развития.

Среди авторов коллективной монографии как известные ученые — признанные эксперты по вопросам агломераций, так и начинающие специалисты и преподаватели. Значительная часть авторов книги как ежегодного доклада о состоянии местного самоуправления по традиции — преподаватели и исследователи головного вуза и филиалов РАНХиГС.

Опубликование в настоящей коллективной монографии тех или иных материалов не означает, что редакторы разделяют все изложенные в них точки зрения. Разнообразие представленных позиций, по нашему мнению, связано как с чрезвычайной многогранностью самого феномена городских агломераций и разнообразием международного опыта управления агломерациями, так и с недостаточностью российской эмпирической базы для формирования релевантного практического и научного знания в этой части. Тем не менее авторы выражают надежду, что данная книга внесет определенную лепту в дальнейшее осмысление данной проблематики, поможет в формировании основы как для практических решений органов государственной власти и местного самоуправления, так и для подготовки кадров государственного и муниципального управления, пространственного развития в рамках разнообразных программ высшего и дополнительного профессионального образования.

# 1. ГОРОДСКИЕ АГЛОМЕРАЦИИ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ: ПОНЯТИЕ, ГРАНИЦЫ, ПРАВОВОЙ СТАТУС

---

**ШВЕЦОВ АЛЕКСАНДР НИКОЛАЕВИЧ,**  
*доктор экономических наук,  
профессор Института системного анализа  
Федерального исследовательского центра  
«Информатика и управление» Российской академии наук*

## **ГОРОДСКИЕ АГЛОМЕРАЦИИ: ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ, ЗАКОНОМЕРНОСТИ РАЗВИТИЯ, ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ**

Рост концентрации населения и форм его жизнедеятельности в быстро увеличивающихся по количеству и масштабам *городских агломерациях* составляет главную особенность *современной урбанизации*<sup>1</sup>. Такая поляризация урбанистического пространства вследствие распространения и возрастания роли *крупных групповых городских систем* стала набирающей обороты *общемировой устойчивой тенденцией*, однако в современной России — проходящей с известными *трансформационными особенностями*.

Чтобы понять смысл и значение этого *переходного* урбанистического процесса, необходимо уточнить, *что такое* городская агломерация и *как ее идентифицировать*, в чем сущность и значение этого феномена, каковы *предпосылки* его возникновения и *формы* организации, в чем заключаются *проблемы* и *закономерности* развития агломераций. Необходимо также уяснить, надо ли и как следует управлять

---

<sup>1</sup> *Анохин А. А. и др.* Современные тенденции динамики численности населения городов России // Вестник СПбГУ. Сер. 7. 2014. Вып. 4. С. 168.

этим процессом? И обсуждение всех этих вопросов применительно к особенностям собственно российских агломераций требуется проводить в контексте соответствующего мирового опыта.

### **Городские агломерации: понятия, критерии выделения, стадии развития, значение**

Агломерацию<sup>1</sup> трактуют как компактную пространственную группировку городских и сельских поселений, объединенных многообразными и интенсивными взаимосвязями (хозяйственными, трудовыми, культурно-бытовыми, рекреационными и др.). Агломерация как самостоятельный феномен организации урбанистического пространства возникает на *определенной исторической стадии* по мере и вследствие функционального и пространственного *саморазвития* крупного города-ядра (или нескольких городов-ядер — тогда это *конурбация*). Смысл такого формообразования заключается в том, что в окружении (зоне тяготения) крупного города формируются поселения разных типов (пригороды, города-спутники и т.п.), тесно связанные с этим городом и служащие его производственными, транспортными, рекреационными, коммунально-хозяйственными и другими дополнениями. Возникающие вследствие такого пространственно-компактного агломерирования *сближенность* и *взаимодополняемость* множества поселений в свою очередь способствуют созданию благоприятных условий для развития новых разнообразных сфер жизнедеятельности в пределах агломерации. Пространственные масштабы агломерации определяются, как правило, площадью ареала взаимосвязанного расселения, замыкающего в своих пределах недельный цикл жизнедеятельности населения<sup>2</sup>. Внешние границы агломерации определяются исходя из транспортной доступности города-центра.

В разных странах *критерии* объединения урбанизированных территорий в агломерации различаются. Но в принципиальном отноше-

<sup>1</sup> Термин «агломерация» (от лат. *agglomerare* — присоединять, накапливать, нагромождать) применительно к расселению был введен в 1973 г. французским географом М. Руже. Агломерация, по Руже, возникает тогда, когда концентрация городских видов деятельности выходит за пределы административных границ и распространяется за соседние населенные пункты (см.: *Петров Н.В.* Городские агломерации: состав, подходы к делимитации [Текст] / Е.Н. Перчик // Проблемы территориальной организации пространства и расселения в урбанизированных районах. Свердловск, 1988).

<sup>2</sup> Это положение было сформулировано еще в советской литературе И.М. Маергойзом и Г.М. Лаппо (см.: *Ланно Г.М., Маергойз И.М.* География и урбанизация // Вопросы географии. Урбанизация мира. М.: Мысль, 1974).

нии общепринятыми основаниями объединения городов и поселений в одну агломерацию могут считаться следующие условия:

— непосредственное примыкание густонаселенных территорий (городов, поселков, 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.

Возникновение и развитие агломераций подчиняются определенным закономерностям. По мнению известных ученых В.Я. Любовного и О.С. Пчелинцева<sup>1</sup>, процесс разворачивается, как правило, в *четыре этапа*. На *первом* этапе происходит *концентрация населения в центральных городах* с характерным ростом строительства жилья в непосредственной близости от промышленных предприятий. Растет миграция населения в крупные города. Развивается обеспечивающая этот поток транспортная сеть, соединяющая центральный город и пригород. *Второй* этап связан с развитием процесса *субурбанизации*. С ростом благосостояния населения начинается процесс *оттока состоятельных граждан в пригороды*, приостанавливающий рост центрального города. Центральный город становится менее привлекательным для жизни, но продолжает оставаться местом сосредоточения рабочих мест. На *третьем* этапе происходит *дезурбанизация*, в ходе которой *население мигрирует в поселения-спутники*, крупные предприятия выводят свои мощности за пределы центрального города, появляются поселения, способные конкурировать с ядром агломерации. На *четвертом* этапе начинается *реурбанизация*, для которой характерна *концентрация населения в ядре агломерации и поселениях-спутниках*, происходит рост агломерации, развитие сектора бизнес-услуг.

*Значение* агломераций, как и любого сложного социально-экономического явления, *неоднозначно*. Урбаниологи подчеркивают *выгоды* формирования и развития агломераций<sup>2</sup>. Эта пространственная фор-

<sup>1</sup> См.: Любовный В.Я. Зарубежные городские агломерации: тенденции развития и опыт управления / В.Я. Любовный, О.С. Пчелинцев. М., 2001.

<sup>2</sup> См.: Лаппо Г., Полян П., Селиванова Т. Агломерации России в XXI веке. [Электронный ресурс]. [http://www.frgio.ru/uploads\\_files/Lappo.pdf](http://www.frgio.ru/uploads_files/Lappo.pdf)

ма способствует более полному раскрытию потенциалов крупных городов, создает дополнительные благоприятные условия их развития. В ходе агломерирования формируется развитое городское пространство как предпосылка полноценного городского образа жизни. Внутри агломерации появляются дополнительные возможности интенсивного развития входящих в нее населенных пунктов, роста их экономики, развития «человеческого капитала». Человек, проживающий в пределах агломерации, получает больше возможностей для самореализации (большой выбор учебных заведений, разнообразие мест приложения труда и проведения досуга). Увеличивается приток рабочей силы, в том числе дешевой, нехватка которой ощущается сегодня во многих отраслях экономики по причине их непрестижности (в отраслях жизнеобеспечения города — ЖКХ, городской транспорт, а также торговля и общественное питание, заняты преимущественно мигранты). Возрастает потребность в жилье, в офисах, в культурно-бытовых объектах, что ведет к оживлению строительства. Концентрация ресурсов (финансовых, человеческих) способствует притоку дополнительного капитала. Возрастает объем инвестиций в высокотехнологичные отрасли экономики. Город и его спутниковая зона становятся центром диффузии инноваций на прилегающую территорию, повышают уровень социально-экономического развития всей окружающей территории.

Однако вместе с тем исследователи полагают, что «практически каждое преимущество большого города имеет свою теневую сторону»<sup>1</sup>. Неупорядоченный рост агломераций, в более крупных масштабах и с большей остротой воспроизводящих *недостатки* больших городов, чреват серьезными *негативными* последствиями. Очевидно, что чрезмерная скученность населения и концентрация сфер хозяйственной деятельности на ограниченной территории ведут к резкому обострению природоохранных и транспортных проблем, к дефициту водных ресурсов и др. Активное строительство в пределах агломераций вызывает сокращение зеленых насаждений и разрушение естественного ландшафта. Развитие агломерации способствует расселению жителей в отдаленных ее частях, а работает человек, как правило, в городе-центре; это приводит к повышенным временным затратам на дорогу и к развитию транспортной усталости. Кроме того, рост агломера-

---

<sup>1</sup> Гоффе Н. Социальные проблемы в экономическом пространстве мегаполиса // Мировая экономика и международные отношения. 2016. Том 60. № 10. С. 67.

ций влечет за собой упадок окружающих малых городов и сельских районов вследствие миграции их жителей в крупные города<sup>1</sup>. В ряду «социальных изъянов» также неравенство, бедность, иммиграция<sup>2</sup>. По данным сравнительного исследования мегаполисов стран ОЭСР, в агломерациях уровни безработицы, социально-экономического неравенства, преступности и загрязнения окружающей среды более высокие, чем в среднем по стране<sup>3</sup>.

Каков же баланс указанных выгод и недостатков? Судя по тому, что процесс формирования и развития агломераций оказывается *мэйнстримом* современной урбанизации можно предположить, что *совокупный положительный эффект превалирует*. Однако, как показывают исследования, положительным указанный баланс остается лишь до тех пор, пока агломерация в своем росте не достигнет определенного размера — около 7 млн человек. С превышением этого *порогового значения* корреляция между размером городской агломерации и уровнем доходов становится отрицательной<sup>4</sup>.

### Городские агломерации за рубежом

Зарубежный опыт развития городских агломераций обширен и разнообразен. Агломерации получили распространение во многих странах мира и на всех континентах<sup>5</sup>. Согласно не очень давним дан-

<sup>1</sup> См.: Ларпо Г., Полян П., Селиванова Т. Агломерации России в XXI веке. [Электронный ресурс]. [http://www.frgio.ru/uploads\\_files/Larpo.pdf](http://www.frgio.ru/uploads_files/Larpo.pdf)

<sup>2</sup> См.: Гоффе Н. Социальные проблемы в экономическом пространстве мегаполиса // Мировая экономика и международные отношения. 2016. Том 60. № 10.

<sup>3</sup> См.: Мартыанов В. Сети и иерархии городов в глобальном мире: модернизационный потенциал и пределы экспансии // Мировая экономика и международные отношения. 2017. Том 61. № 6.

<sup>4</sup> OECD Territorial Reviews: Competitive Cities in the Global Economy. OECD Publishing, 2006.

<sup>5</sup> Однако следует сразу же подчеркнуть, что никто точно не знает, сколько агломераций насчитывается сегодня в мире в целом и в отдельных странах и каковы параметры (численность жителей, занимаемая площадь и др.) этих агломераций. Оценки на сей счет заметно разнятся и весьма быстро изменяются. Это связано с тем, что, во-первых, разные информационные источники приводят несовпадающие данные из-за различий в используемых методиках и критериях таких оценок, и, во-вторых, в связи с очень динамичным и неравномерным характером процессов урбанизации. Эти процессы настолько трудно поддаются точному количественному учету, что не оправдываются никакие прогнозные расчеты, — агломерации постоянно и непредсказуемо меняются местами в этих списках из-за того, что их рост оказывается, как правило, либо неожиданно выше, либо заметно ниже с легкостью выдаваемых оценок. Поэтому любые рейтинговые списки стран — рекордсменов по числу и величине агломераций — постоянно изменяются и могут достаточно надежно рассматриваться только в ретроспективе. Причем высокая волатильность таких данных характерна даже на коротких временных отрезках — от года к году. Вот почему задача представления самого актуального реестра городских агломераций лишена всякого смысла, ибо не успеет еще просохнуть типографская краска, которой будет напечатан такой список, как он уже устареет.

ным ООН в мире насчитывается около 450 агломераций-миллионеров (т.е. с числом жителей в каждой из них более 1 млн человек). При этом в четырех таких агломерациях насчитывалось более 20 млн, в 8 — более 15 млн, в 25 — более 10 млн и в 61 агломерации — более 5 млн человек. Странами-рекордсменами по числу агломераций-миллионеров считаются: Китай (95 агломераций), США (44), Индия (43), Бразилия (21), Россия (16) и Мексика (12).

В каждой из таких агломераций проживает больше людей, чем во многих странах мира<sup>1</sup>. Так, число городов с населением 5 млн человек и более возросло с 6 в 1950 г. до 54 в 2010 г., а к 2025 г. увеличится до 75. При этом все большая часть таких городов будет расположена в развивающихся странах. До 1975 г. в мире было всего три мегаполиса: Токио, Нью-Йорк и Мехико, причем в первых двух число жителей превышало 10 млн уже в середине XX в. (соответственно, 11,3 и 12,3 млн человек в 1950 г.). К 2010 году число таких мегаполисов возросло до 21, причем 11 из них являются столицами государств. Как ожидается, к 2025 году число мегаполисов увеличится до 29, причем 23 из них будут расположены в развивающихся странах. Численность населения, сконцентрированного в мегаполисах, возросла за 1950–2010 годы с 24 до 324 млн человек, а к 2025 г. увеличится до 469 млн человек. В настоящее время в мегаполисах проживает примерно каждый десятый городской житель, или каждый двадцатый житель Земли.

Место *крупнейшей* городской агломерации мира давно и прочно занимает урбанистическое образование, сформировавшееся вокруг столицы Японии, — г. Токио с численностью населения около 38 млн человек. Она включает не только плотно заселенные территории Большого Токио, но и 87 прилегающих городов, функционально связанных с ним, в том числе Йокогаму, Кавасаки и Чибу, являющихся важнейшими городскими центрами с определенными собственными правами. По прогнозам, Токио будет оставаться крупнейшей агломерацией мира и до 2025 г. В десятку крупнейших входят также такие городские агломерации, как Джакарта (27 млн человек), Сеул и Дели (по 23 млн), Шанхай (22 млн), Манила, Карачи и Нью-Йорк (по 21 млн), а также Сан-Паулу и Мехико (по 20 млн). Прогнозируется

---

<sup>1</sup> Приводимые далее на сей счет данные взяты из материалов рубрики Е. Шербаковой в Демоскоп Weekly (<http://www.demoscope.ru/weekly/2010/0429/barom07.php>).

продолжение роста численности населения этих мегаполисов и в последующее десятилетие.

Интенсивность роста населения мегаполисов существенно различается. Среднегодовой коэффициент прироста за 1975–2009 гг. варьировался среди 21 мегаполиса от 0,4% в Осаке — Кобе (Япония) до 5,5% в Дакке (Бангладеш). Треть мегаполисов увеличивала свое население не больше чем на 1,2% в среднем за год. Но в другой трети мегаполисов население увеличивалось более чем на 3% в год. В 2009–2025 гг. коэффициенты прироста населения 9 из 21 мегаполиса прогнозируются в диапазоне от 0,02 до 0,51% в год. Столь низкий прирост характерен для мегаполисов, расположенных в развитых странах (США, Франция и Япония), и 4 мегаполисов в Латинской Америке. В то же время население трех мегаполисов — Лагоса (Нигерия), Дакки (Бангладеш), Карачи (Пакистан) — будет увеличиваться ежегодно более чем на 2%. Кроме того, мегаполисы в Индии (Дели, Калькутта, Бомбей) и на Филиппинах (Манила) будут расти значительно быстрее, чем мегаполисы в Китае, Египте и Турции. Такие различия в тенденциях роста населения мегаполисов обусловлены, в основном, различиями в уровнях рождаемости и складывающимся балансом естественного прироста (убыли) населения. Предсказывается увеличение числа мегаполисов за счет 5 городов в Азии (Гуанчжоу, Цзюлун и Чунцин в Китае, Лахор в Пакистане и Джакарта в Индонезии), 2 в Латинской Америке (Богота в Колумбии и Лима в Перу) и 1 в Африке (Киншаса в Демократической Республике Конго).

Если для развивающихся стран урбанизация в целом и развитие агломераций в частности носят *экстенсивный* характер, то в старой Европе этот процесс находится *на качественно ином уровне*, характерном для более высокого уровня развития стран с принципиально иными особенностями и последствиями. Европа с древних времен была несомненным лидером по темпам урбанизации и по числу городов, в том числе крупных. К началу XX в. зарубежная Европа концентрировала треть всех больших городов мира. Именно здесь возникли и быстро развивались городские агломерации. К 2000 г. в 18 странах зарубежной Европы (не считая СНГ) насчитывалось 42 агломерации с населением более 1 млн человек в каждой, в том числе в Германии их было 13, в Великобритании и Италии — по 4, во Франции и в Польше — по 3, в Нидерландах и Испании — по 2, а в остальных странах —



по одной<sup>1</sup>. Несмотря на то что на современном мировом фоне указанные достижения уже не выглядят особенно впечатляющими, тем не менее, европейские агломерации по-прежнему оказывают решающее воздействие на ход современной урбанизации в мире.

Для процесса урбанизации в Европе, как, впрочем, и в большинстве других экономически развитых регионов, характерны *четыре последовательные стадии*. *Первая* — стадия *концентрации* населения в городах, особенно крупных, которая в этом регионе продолжалась до середины XX в. Затем наступила *вторая* стадия — развитие *субурбанизации* городских агломераций, пришедшаяся на 50–60-е гг. XX в. В это время значительная часть населения покидала центральные зоны городов, которые стали специализироваться на непродуцированной сфере и превращаться в деловые центры либо приходило в запустение. Отток в пригороды охватил прежде всего имущие слои, а также пожилых людей, которые особенно чутко реагировали на ухудшение качества городской среды, на рост преступности и на другие социальные явления, проявлявшиеся в ядрах агломераций. Переход к *третьей* стадии произошел в 1970-е гг., когда рост городских агломераций в целом замедлился, и возникла «зеленая волна» — отток населения и производства в небольшие города и в сельскую местность, где цены на землю значительно ниже, рабочая сила дешевле, да и условия окружающей среды более благоприятны. В таких внеагломерационных зонах особенно охотно размещают филиалы предприятий новейших отраслей машиностроения, вспомогательные научные и инженерно-технические службы, вычислительные центры. Характерными именно для зрелых европейских агломераций стали процессы их *разгрузки* и *реновации* депрессивных территорий. Урбанизация принимает *новые формы* и охватывает новые территории. Наступает *четвертая* стадия, связанная с возвращением лиц с высокими и средними доходами в центральные городские районы, где до этого концентрировались бедные слои населения. Эта центростремительная тенденция, получившая наименование *джентрификации*, объясняется тем, что многие проблемы центров городов переместились в их пригороды, которые поэтому стали терять прежнюю привлекательность.

---

<sup>1</sup> См.: *Максаковский В.П.* Географическая картина мира. Книга II: Региональная характеристика мира: Пособие для вузов. 4-е изд. М.: Дрофа, 2008. 495 с.

## Сколько городских агломераций в России?

В России как в стране *высокоурбанизированной* городские агломерации получили относительно *давнее и широкое распространение*. Однако привести однозначно точные и исчерпывающе полные сведения об этом феномене *не представляется возможным*. Объясняется это тем, что в нашей стране, в отличие от некоторых других урбанистически развитых государств, *официальный учет* городских агломераций *не ведется*. Всякая информация на сей счет (количество агломераций, их виды, масштабы и другие параметры их жизнедеятельности) носит преимущественно *оценочный* характер и базируется, как правило, на различных экспертных мнениях. Ни в правовом, ни в административно-управленческом, ни в учетно-статистическом отношении этот феномен попросту *не существует*. Агломерации до настоящего времени представляют собой всего лишь *объект научных исследований и экспертно-аналитических оценок*.

Можно ли и как оценить *количество агломераций* в современной России? Для поиска ответа на этот вопрос фактически главным ориентиром выступает *число городов*, которые по своим *масштабам* (численности их населения) в принципе могут выступать *центрами агломераций*.

Несомненно, что в число агломераций следует включать, прежде всего, пространственные образования, центрами которых являются *крупнейшие города* с численностью постоянного населения *один миллион человек и более*. В России насчитывается 15 таких городов<sup>1</sup>. Помимо городов-миллионников центрами агломераций могут также считаться *крупные города* с численностью жителей *от 500 тыс. до 1 млн человек*. В настоящее время насчитывается 21 такой город. Многие эксперты полагают целесообразным понизить порог численности населения городского ядра агломераций и рассматривать в качестве таковых города с численностью населения *от 250 тыс. до 500 тыс. человек* (сейчас это 43 города), а некоторые исследователи опускают границу и того ниже — *от 100 до 250 тыс. человек*<sup>2</sup> (это еще 90 городов).

---

<sup>1</sup> Список таких городов не является неизменным. Демографические процессы в постсоветский период становились причиной того, что из числа городов-миллионников выбывали и вновь возвращались, например, Пермь и Волгоград.

<sup>2</sup> Например, полицентрическую агломерацию Кавказских Минеральных Вод образуют Пятигорск и Кисловодск (соответственно 140 и 130 тыс. человек).

При таком подсчете количество городских агломераций в России приближается к 170. Однако это не фактическое, а всего лишь *потенциальное число* агломераций, ибо на деле не все из вышеуказанных городов являются центрами агломераций, и поэтому *фактическое число* агломераций оказывается существенно меньшим. И здесь мы опять вынуждены прибегнуть к экспертным оценкам, которые не всегда совпадают. В России разными исследователями и экспертами (Г.М. Лаппо, В.Я. Любовный, П.М. Полян, Н.И. Наймарк, Т.И. Селиванова, В.В. Владимиров и др.) выделяется от *трех десятков до более пятидесяти агломераций*.

Согласно наиболее распространенной оценке в России насчитывается *52 крупных и крупнейших городских агломерации*. В них проживает более 66 млн человек (45 % населения страны), из которых преобладающая часть — 46,2 млн человек (70 %) — проживает в городах—центрах этих агломераций, и меньшая часть — 19,8 млн человек — в пригородных зонах. В число этих агломераций входят Московская, Санкт-Петербургская, Самарско-Тольяттинская, Нижегородская, Екатеринбургская, Новосибирская, Ростовская, Челябинская, Новокузнецкая, Сочинская. Среди агломераций России насчитывается до 22 агломераций-миллионеров, в том числе 7 при городах-немиллионерах. В крупнейшей в России Московской агломерации, по разным оценкам, проживает от 15 до 17 млн человек, и на протяжении последних лет она находится на 9–16 месте в мире. В следующей по размеру Санкт-Петербургской агломерации проживает от 5,2 до 6,2 млн человек. Далее идут агломерации Самарско-Тольяттинская, Екатеринбургская, Нижегородская, в каждой из которых проживает более 2 млн человек, а также Новосибирская агломерация с численностью населения около 1,8–1,9 млн человек.

### **Что происходит с городскими агломерациями России?**

Важной *пространственной* характеристикой сложившейся совокупности городских агломераций является их крайне *неравномерное размещение* на территории России. Расположение агломераций совпадает с основной полосой расселения, а степень их развитости убывает с запада на восток. *Большая часть* агломераций — 43 из 52, или 83 %, — сформировалась в *европейской части России*. Европейские агломерации страны образуют наиболее сложившуюся и *густую сеть* и являются наиболее *развитыми*. Их *ядрами*, как правило, являются

*административные центры* (столицы) субъектов Российской Федерации. В Сибири экспертами насчитывается всего 8 агломераций и еще одна — на Дальнем Востоке. При этом в 34 из 83 субъектов Российской Федерации агломерации экспертами вообще не обнаружены.

Процессы агломерирования на территории России и во времени протекали весьма *неравномерно*. Так, периодом *наиболее активного образования* множества новых агломераций стали 1970-е годы. В постсоветский период формирование агломераций определенно *затормозилось*, и, по мнению ряда специалистов, началось даже *попятное* движение — сокращение числа жителей не только в пригородных зонах, но и во многих городах-центрах. Исследователи обратили внимание на то, что в 1990-е гг. число агломераций не увеличилось<sup>1</sup>, а вот их население сократилось более чем на 2%. И в дальнейшем список агломераций России не претерпел существенных изменений. Не изменились и основные тенденции развития их сети<sup>2</sup>.

Из этих фактов экспертами делается *вывод*, что процессы агломерирования на территории России *видоизменились* и носят сегодня *качественно иной* характер. *Фаза экстенсивного развития* сети агломераций *пройдена*. Налицо стагнация количественного роста и отсутствие (за редким исключением) качественных изменений в развитии агломераций. Связано это с рядом общих причин: с *неблагоприятными демографическими сдвигами* (большая естественная убыль населения, которая сильно затруднила повышение людности агломераций и в итоге их развитие), а также с *перераспределением населения* по территории страны (массовый отток населения из регионов Севера, Восточной Сибири и Дальнего Востока). Возможное расширение сети агломераций ученые-урбанисты связывают только с «дозреванием» *потенциальных*, т.е. еще окончательно не сформировавшихся, агломераций<sup>3</sup>. В группу таких претендентов включают, например, Орловскую, Череповецкую, Хабаровскую, Оренбургскую, Читинскую, Комсомольскую, Улан-Удэнскую и Грозненскую группы городских поселений.

<sup>1</sup> Из списка агломераций выбыла только одна, Грозненская, разрушенная войной. В то же время появилась и одна новая городская агломерация — Тюменская.

<sup>2</sup> См.: Лаппо Г., Полян П., Селиванова Т. Агломерации России в XXI веке. [Электронный ресурс]. [http://www.frgio.ru/uploads\\_files/Lappo.pdf](http://www.frgio.ru/uploads_files/Lappo.pdf)

<sup>3</sup> См.: Лаппо Г., Полян П., Селиванова Т. Городские агломерации России. [Электронный ресурс]. <http://polit.ru/article/2010/02/16/demoscope407/>

В последнее время укрепляется мнение, что перспективы развития городских агломераций в решающей мере связаны с *целенаправленным определением* их места в системах расселения и территориальной организации хозяйства страны, со стратегическим *планированием* развития урбанистических процессов, а также с совершенствованием механизмов их *государственного регулирования*. В 2000-е гг. были разработаны несколько федеральных проектов концептуальных документов стратегического пространственного развития страны, в основу которых была положена идея «сжатия пространства», перехода к поляризованному развитию с выделением и поддержкой «зон опережающего экономического роста», представленных, прежде всего, крупными городскими агломерациями. Так, в 2010 г. правительство обнародовало концепцию территориального переустройства России, предполагающую разделение территории страны на двадцать *высокоурбанизированных территорий* (агломераций) с населением более одного миллиона человек. Формировать высокоурбанизированные территории предлагалось за счет межгородских пространств: единая скоростная система общественного транспорта, вынос производств за пределы центров агломерации, переселение людей в пригороды, формирование общего торгового, образовательного и культурного пространства<sup>1</sup>.

Увязывание перспектив городских агломераций с их ролью в качестве «*полюсов роста*», представляющих собой пространственные сгустки экономической деятельности, транслирующих новации, ресурсы и институты в окружающее их пространство, нашло также свое воплощение в концепции формирования и развития на базе городских агломераций *инновационных кластеров*. Однако этой концепции противостоит мнение экспертов, которые уверены, что в России агломерации пока играют скорее роль не «полюсов роста», а «*черных дыр*», всасывающих в себя население и ресурсы и формирующих в своих пределах замкнутые рынки, что усиливает *деформацию пространства*. Пульсации экономической деятельности — миграции факторов производства между мегаполисами и периферией под воздействием изменения предельных цен факторов — почти не происходит, потоки населения и ресурсов пока направлены от периферии к мегаполисам,

<sup>1</sup> См.: *Бирюков С.* Проект «20 агломераций». Шанс для провинциальной России? // Агентство политических новостей. 2010. [Электронный ресурс]. <http://www.apn.ru/publications/article23519.htm>

а следовательно, городские агломерации в весьма малой степени генерируют стимулы развития на периферии<sup>1</sup>.

В этой связи звучат призывы критично отнестись к распространенному доводу о положительном влиянии крупных агломераций на социально-экономическое развитие соседних территорий<sup>2</sup>. Многим специалистам представляется напрасным ожидание того, что развитие крупнейших городских агломераций приведет к значительному оживлению экономики и социального развития окружающих их местностей. В пользу этого свидетельствует длительная практика воздействия Москвы и Санкт-Петербурга совместно с их областями на социально-экономическое развитие тяготеющих к ним регионов. Столицы *фактически* действовали, как магнит, притягивающий население (прежде всего, наиболее активную часть) с расположенных в зоне их тяготения территорий. Благоприятное влияние на них остается преимущественно *потенциальным*.

Должны ли агломерации развиваться спонтанно или же управляемо?

Ответ на этот *принципиальный* вопрос, вокруг которого разворачиваются острые дискуссии<sup>3</sup>, на наш взгляд, довольно *очевиден*. Поскольку каждое из образующих городскую агломерацию поселений, будучи муниципальным образованием, функционирует *управляемо* (как объект местного самоуправления), то и их организованная совокупность — агломерация, несомненно, также должна выступать (*само*) *управляемым объектом*. Но необходимо подчеркнуть, что такой вывод справедлив только в том случае, если рассматриваемую группу составляют поселения, объединяемые общностью своих *взаимных существенных интересов, реально проявляющихся* (а не надуманных, пусть и зафиксированных в каких-либо документах) по поводу их «пространственного общежития», то есть если такая группа поселений является агломерацией *на деле*, а не кабинетно подобранным конгломератом вовсе не связанных между собой *особыми* — *агломерационными* — *интересами поселений*. Только наличие у группы посе-

<sup>1</sup> См.: Минакир П.А. Национальная стратегия пространственного развития: добросовестные заблуждения или намеренные упрощения? // Пространственная экономика. 2016. № 3.

<sup>2</sup> См.: Любовный В.Я. Города России: альтернативы развития и управления. М.: Эконинформ, 2013.

<sup>3</sup> См., в частности: Пузанов А.С., Попов Р.А. Управление городскими агломерациями как ресурс экономического развития // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2016, № 3. С. 3–6.

лений таких интересов (а отнюдь не прихотливая бюрократическая воля) предопределяет *потребность* и *возможность управления* их реализацией, т.е. *управления агломераций*. И *предметом* такого управления должна являться исключительно сфера *специфических* взаимных интересов образующих агломерацию муниципальных образований, а не всеобъемлющая совокупность всех их «вопросов местного значения», остающихся и в новой пространственной конфигурации в зоне исключительной ответственности органов местного самоуправления каждого из поселений.

Признание не просто принципиальной *допустимости*, но и *целесообразности* управления городскими агломерациями вовсе не должно влечь за собой лишение урбанистических процессов их *естественной произвольности*, полной и безусловной замены их *самоорганизации* и *саморазвития* мерами исключительно *сознательного воздействия* на них со стороны государства. Становление и развитие агломераций не должны быть целиком и полностью превращены в *объект целенаправленного и специально организованного управления* (особенно *внешнего, сверху*). Поэтому вопросы, раскрывающие смысл и содержание управления городскими агломерациями, должны заключаться в следующем: что составляет *предмет управления* агломерацией; в чем *смысл* (цели) и *содержание* (функции) этого управления; какие инструменты и организационные формы способны обеспечить эффективность и результативность управляемого развития агломераций; каковы *пределы* и *масштаб* (мера) *государственного участия* в этом процессе; как *разграничить* соответствующие *полномочия* между органами власти разных уровней и как организовать их согласованное *взаимодействие*?

### **Специфика городских агломераций как объектов управления**

Особенность городских агломераций состоит в том, что они одновременно являются объектами управленческих (регулятивных) воздействий органов и *местного самоуправления* и *государственного управления*.

*Почему местного самоуправления?* В силу того, что все составные элементы агломераций — и крупные города, и небольшие городские поселения — представляют собой административно-территориальные структуры муниципального уровня, а значит, являются по закону объектами местного самоуправления.



*Почему государственного управления?* По мере того как отдельные муниципальные образования образуют агломерацию — связанную группу городов и поселений, — они в совокупности по своему масштабу, потенциалу и реальному значению становятся в известном смысле слишком большим для местного самоуправления объектом. Потребности функционирования и развития этого объекта существенно превосходят возможности — ресурсные, правовые, административные, которыми располагают только местные органы власти городских поселений, образовавших агломерацию, и требуют в соответствии с российской традицией привлечения ресурсов и участия органов управления уже государственной власти. Агломерации становятся «интересными» уже и для *региональных*, и для *федеральных* органов государственного управления. Без такого государственного соучастия невозможно *ни реализовать во всей полноте потенциал* агломерирования, *ни эффективно решать специфические проблемы* агломераций.

Таким образом, городские агломерации являются *объектами* управления одновременно *трех уровней* власти: местного и двух государственных — регионального и федерального. Разумеется, у каждого из этих трех уровней власти имеется свой, отличный от других уровней *предмет* управленческих решений в отношении агломераций. На местном уровне каждым из входящих в конкретную агломерацию муниципальным образованием решаются так называемые *вопросы местного значения*, а также *всеми муниципалитетами совместно* — *вопросы межмуниципального значения*. *Региональный* уровень берет на себя решение вопросов оказания разнообразной поддержки — финансовой, правовой, административной, профессиональной — *конкретных* агломераций в масштабах и с учетом особенностей отдельных субъектов Российской Федерации. На *федеральном* уровне решаются вопросы законодательного обеспечения (регулирования) деятельности агломераций как *явления* в общегосударственном масштабе и их финансового стимулирования (поддержки) исходя из общегосударственных интересов.

В обозначенном триумвирате субъектов управления городскими агломерациями роль муниципальных органов должна быть *доминирующей*, что становится новым вызовом для *территориальной организации местного самоуправления*, который диктует необходимость использования на муниципальном уровне новых организационно-управленческих механизмов, отвечающих задачам формирования и



развития именно городских агломераций как групповых структур населенных мест<sup>1</sup>.

Такова принципиальная схема *разделения труда* в управлении агломерациями между тремя уровнями власти. Но не менее важна *организация взаимодействия* органов власти разных уровней, которая может обеспечиваться общим для всех уровней правовым регламентированием процессов агломерирования и целевыми программными средствами по *согласованному* решению межмуниципальных проблем конкретных городских агломераций.

### **Организационные варианты управления городскими агломерациями**

Конструирование организационных форм управления городскими агломерациями основано на поиске вариантов, которые в различных конкретных условиях способны наилучшим образом обеспечить *агломерационные эффекты*<sup>2</sup>. Практикуемые в мире подходы к организации управления городскими агломерациями в зависимости от степени их развитости могут быть сведены к *трем принципиальным вариантам*<sup>3</sup>:

— координационное (ассоциативное) управление городскими агломерациями, при котором органы власти поселений решают общие проблемы функционирования агломерации в рамках созданной ими ассоциации;

— промежуточное управление городскими агломерациями, при котором государством законодательно закреплены приоритеты в решении общих вопросов функционирования городской агломерации, а также механизм управления агломерацией за главным поселением;

— управление городскими агломерациями на основе единства органов распорядительной власти и органов управления городской агломерацией.

Все принципиальное многообразие основанных на указанных принципах организационно-управленческих вариантов может быть сведено к *шести основным (типовым) схемам (моделям)*<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> См.: Маркварт Э., Швецов А.Н. Территориальная организация местного самоуправления и управление городскими агломерациями: Учебное пособие / Э. Маркварт, А.Н. Швецов. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2017. 304 с.

<sup>2</sup> См.: Лола А. Принципы управления крупнейшим городом // Регионы: управление и развитие. 1997. № 2.

<sup>3</sup> См. там же.

<sup>4</sup> См.: Глазьев В., Стародубровская И. Челябинская агломерация: потенциал развития. Челябинск, 2008. С. 34–40, 46–58.

1. *Унитарная* схема организации, при которой агломерация выступает *единым муниципальным образованием*, включающим в свои границы всю территорию агломерации и сформированным за счет административного объединения города-ядра с близлежащими поселениями или включения в его городскую черту прилегающей территории района (частично или полностью). Управляется такая агломерация-муниципалитет *централизованно*; входящие в такую конструкцию поселения не обладают собственной правосубъектностью, а являются внутренними несамостоятельными административными единицами единого муниципального образования—агломерации. Использование этой схемы организации управления влечет за собой неизбежное отдаление органов власти от населения и для преодоления возникающих при этом негативных последствий такой централизованной схемы требует задействования специальных мер по деконцентрации власти.

Такая схема организации управления использовалась, например, в Лос-Анджелесе (1909—1914 гг.), в Торонто (1996—1998 гг.), в Виннипеге (1972 г.), в Эдмонтоне (1947—1980 гг.), в Шанхайской городской агломерации.

2. *Договорная* схема организации, при которой попадающие в зону агломерирования городские поселения сохраняют статус самостоятельных муниципальных образований, использующих для решения общих проблем городской агломерации различные формы договорного *межмуниципального сотрудничества*. Предметами такого сотрудничества могут выступать согласование стратегий развития, реализация общих инфраструктурных проектов и совместное оказание услуг. Этот децентрализованный организационно-управленческий вариант, в отличие от первой схемы, не создает самостоятельной правосубъектности агломерации как единого целого и не позволяет ей выступать в качестве самостоятельного субъекта правоотношений.

В качестве примеров подобной модели управления можно назвать такие мегаполисы, как Нью-Йорк, Большой Чикаго, Буэнос-Айрес.

3. *Двухуровневая* схема организации, при которой агломерации придается статус нового муниципального образования, но при сохранении правосубъектности и образовавших ее муниципалитетов. Таким образом, муниципалитеты образуют первый, а агломерация — второй уровень муниципального управления городской агломерацией. Как видно, получающаяся в этом варианте конструкция сочетает характерные черты обоих рассмотренных выше вариантов. В этом

случае, очевидно, потребуется разграничение полномочий между двумя уровнями муниципальных образований: часть муниципальных услуг может продолжать оказывать муниципальные образования «нижнего» уровня, а часть функций может быть передана на «верхний» уровень муниципального образования—агломерации. Такое разграничение полномочий может быть проведено либо договорным образом, либо административно-директивным решением.

4. Схема *совместной организации* управления, при которой орган управления агломерацией функционирует как *общая* для города-ядра и группирующихся вокруг него поселений *администрация*, призванная действовать в совместных интересах всех входящих в агломерацию муниципалитетов. Формирование такой единой администрации происходит на принципах представительства путем делегирования в нее представителей муниципалитетов. За счет отчислений этих же муниципалитетов должна финансироваться и деятельность администрации.

В качестве примеров агломераций, использующих такую схему организации управления, следует назвать агломерации Большой Стокгольм и Большой Монреаль. Так, в состав городского совета Монреаля помимо избранных населением городских советников и мэра Монреаля входят также мэры 19 городских округов (районов).

5. Схема *региональной организации управления*, при которой координация деятельности всех заинтересованных субъектов, прежде всего муниципальных образований, входящих в зону агломерации, осуществляется региональными властями (напрямую или посредством специально создаваемого органа).

В качестве примера такой схемы может служить система управления агломерацией Большого Мельбурна в штате Виктория (Австралия). Большой Мельбурн (Melbourne metropolitan area) представляет собой объединение 31 муниципального округа, включая собственно Мельбурн-сити (City of Melbourne), 26 других городских муниципальных округов и 4 пригородных. Управление этой агломерацией осуществляется со стороны властей штата<sup>1</sup>.

6. Схема смешанной *государственно-муниципальной* организации управления агломерацией, которая применяется в городах—субъектах федерации, на территории которых действуют муниципальные обра-

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: *Любовный В.Я.* Зарубежные городские агломерации: тенденции развития и опыт управления / В.Я. Любовный, О.С. Пчелинцев. М., 2001. С. 397–399.

зования либо которые сами одновременно являются и государственными, и муниципальными образованиями.

Примерами использования такой схемы являются города—федеральные земли Германии (Берлин, Гамбург, Бремен) и, с определенными оговорками, города федерального значения Российской Федерации (Москва и Санкт-Петербург). Причем примеры Гамбурга и Берлина демонстрируют также наличие в их городском управлении отдельных признаков унитарной (централизованной) модели.

Представленная *шкала типовых схем* позволяет выбирать организационно-правовые варианты, подходящие для конкретных случаев. Однако такой выбор вовсе не является автоматическим; ему должны предшествовать детальный анализ конкретных ситуаций и оценка сильных и слабых сторон предполагаемых вариантов, их преимуществ и недостатков, последствий осуществления.

По большому счету в России стоит принципиальный выбор между двумя вариантами: а) *жесткого объединения*, предусматривающего административное соединение муниципалитетов в рамках наделяемой собственной правосубъектностью городской агломерации и включение ее в общегосударственную «вертикаль власти», и б) *мягкой интеграции*, сохраняющей самостоятельность агломерирующихся муниципальных образований и опирающейся на организацию *договорного межмуниципального сотрудничества* между ними.

Формирование городских агломераций на основе развития межмуниципального сотрудничества, на наш взгляд, представляется более *предпочтительным*. Оно предполагает заключение публично-правовых *соглашений* заинтересованными в развитии городской агломерации муниципалитетами. В качестве примеров заключения подобных соглашений можно привести соглашения: о создании Челябинской агломерации и агломерации «Горный Урал»; о создании Владивостокской агломерации<sup>1</sup>; о создании и совместном развитии Новосибирской агломерации.

Как правило, участниками таких соглашений являются все объединяемые в агломерацию муниципалитеты. Указанные документы содержат контуры их потенциального взаимодействия по широкому

---

<sup>1</sup> Соглашение между администрацией Приморского края и муниципальными образованиями Владивостокский городской округ, Артемовский городской округ, Надеждинский муниципальный район, Шкотовский муниципальный район от 28.10.2014 № 30 о создании Владивостокской агломерации.

кругу вопросов. Так, в Соглашении о сотрудничестве и взаимодействии по развитию Самарско-Тольяттинской агломерации стороны ограничиваются указанием приоритетных направлений сотрудничества, сформулированных в общем виде<sup>1</sup>, и созданием координационного органа без четко определенных полномочий этого органа и механизмов их реализации. В то же время соглашения о создании Челябинской агломерации и агломерации «Горный Урал» носят более конкретный характер<sup>2</sup>.

В ноябре 2020 г. в Свердловской области было подписано соглашение между 14 муниципалитетами о взаимодействии их органов местного самоуправления в рамках развития Екатеринбургской городской агломерации и соглашение о взаимодействии в рамках реализации проекта первого пускового комплекса транспортно-логистического центра «Екатеринбург». Соглашение предполагает, что муниципалитеты объединят свои усилия для реализации межмуниципальных, агломерационных инфраструктурных проектов и строительства жилья. Ожидается, что проекты будут предлагаться в соответствии с действующими национальными, федеральными и региональными проектами, а также с документами стратегического развития территорий. Прежде всего речь идет о развитии транспортной инфраструктуры, о модернизации инженерных сетей и сооружений, промышленных и коммунальных объектов.

### **Зарождение и укрепление государственного интереса к развитию городских агломераций**

*Государственный интерес* к процессам городского агломерирования первоначально проявился на *субфедеральном уровне* в ряде субъектов Российской Федерации. Так, например, в 2007–2008 гг. появился проект концепции развития и схема территориального планирования

<sup>1</sup> Как, например, «согласованные действия по развитию и повышению эффективности управления» агломерацией, «реализация межмуниципальных проектов, направленных на социально-экономическое развитие» агломерации, «организация взаимодействия с региональными органами власти по вопросам развития» агломерации и т.п.

<sup>2</sup> Содержат договоренности по таким вопросам, как разработка концепции социально-экономического развития агломерации; участие в согласовании проекта схемы территориального планирования агломерации (разработчиком в данном случае выступает субъект РФ); обмен информацией, проведение совместных совещаний, конференций; создание межмуниципального совета (с включением в его состав представителей правительства Челябинской области) с целью представления интересов агломерации в различных органах, согласования стратегических направлений развития муниципальных образований — участников агломерации, координации деятельности по созданию и функционированию агломерации.

Иркутской агломерации. Проект не был реализован, но по-прежнему привлекает интерес<sup>1</sup>. Следует назвать также инициированный в 2008 г. проект развития Красноярской агломерации. Он опирался на заключенное семью муниципальными образованиями<sup>2</sup> соглашение о межмуниципальном инвестиционном проекте «Комплексное развитие Красноярской агломерации на период до 2020 года». Подготовленные по заказу Министерства строительства и архитектуры Красноярского края в рамках проекта два документа — Стратегия социально-экономического развития и Схема территориального планирования Красноярской агломерации — были в 2010 г. согласованы в Минрегионе России и утверждены краевым правительством<sup>3</sup>. Можно также упомянуть о проекте развития Екатеринбургской агломерации как неотъемлемой части Стратегии социально-экономического развития Уральского федерального округа до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 октября 2011 г.

Есть и более свежие примеры аналогичных инициатив. В 2015 г. было выдвинуто предложение о создании агломерации «Большой Челябинск», которое было включено Минэкономразвития России в десятку своих пилотных проектов. В эту агломерацию с общей численностью населения более 1,6 млн человек были включены Челябинский и Копейский городские округа, Еманжилинский, Еткульский, Коркинский, Красноармейский и Сосновский муниципальные районы, в составе которых 213 городских и сельских поселений.

В сентябре 2016 г. правительством Пермского края и главами г. Пермь и Пермского района было подписано трехстороннее соглашение о взаимодействии краевых и муниципальных органов власти по развитию Пермской городской агломерации. Проект предполагается осуществлять в целях инновационного регионального и муниципального развития, привлечения инвестиций, проведения скоординированной экономической, социальной, финансовой и градостроительной политики, в том числе совместного использования объектов социальной сферы, строительства и реконструкции объектов транспортной инфраструктуры, формирования единой планиро-

<sup>1</sup> См.: Козьмин А. Иркутская агломерация: причины неудачи // Эксперт: Сибирь. 2010. № 49. 20 дек.; он же. URL: [http://stav-geo.ru/news/irkutskaja\\_agloimeracija\\_prichiny\\_neudachi/2014-01-15-474](http://stav-geo.ru/news/irkutskaja_agloimeracija_prichiny_neudachi/2014-01-15-474).

<sup>2</sup> Сторонами соглашения выступили: Красноярский, Сосновоборский и Дивногорский городские округа, а также Емельяновский, Манский, Сухобузимский и Березовский районы.

<sup>3</sup> [www.krsk2020.ru](http://www.krsk2020.ru)

вочной структуры. С созданием агломерации связываются надежды на снятие ряда ограничений и сглаживание диспропорций в развитии города Пермь и Пермского муниципального района.

В 2017 г. Министерством экономического развития РФ была поддержана инициатива создания агломерации «Горный Урал». Цель ее — эффективное использование ресурсов и потенциала моногородов Миасса, Златоуста, Трехгорного, Чебаркуля, Карабаша, Сатки, Бакала и Кусинского муниципального района. На их территории с населением 500 тыс. человек уже сложились промышленные кластеры: композиционных материалов; транспортного машиностроения; автомобильного машиностроения; высоких технологий; сельскохозяйственного оборудования; медицинского оборудования.

На *федеральном уровне* феномен агломерирования в качестве особого объекта активного государственного интереса был впервые официально зафиксирован в 2008 г. в правительственной Концепции долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 года. В документе прямо было заявлено, что «...важнейшее значение будет иметь «инфраструктурный эффект» формирования городских агломераций, связанный с реализацией проектов строительства новых энергомоощностей, крупных транспортных комплексов, мультимодальных логистических центров и информационных узлов, образовательной и инновационной инфраструктуры. На востоке страны такой сценарий даст выборочный толчок развитию городов с самым значительным объемом накопленного инновационного потенциала»<sup>1</sup>.

Государственный интерес к агломерационному процессу в последующем только *возрастал*. В разработанном в 2013–2014 гг. Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года Минэкономразвития России предсказывало, что «базовой тенденцией пространственного развития России является усиление концентрации человеческого капитала, инфраструктуры, ресурсов будущего в крупных городах и формирование 20 агломераций с численностью населения более 1 млн человек. Данные агломерации будут способны выполнять специализиро-

---

<sup>1</sup> Разд. VII, п. 2 Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // СЗ Российской Федерации. 2008. № 47. Ст. 5489.

ванные интернациональные функции в мировом разделении труда, стать локомотивами роста, развивая новые инновационные кластеры. В первую очередь это касается Московской и Санкт-Петербургской агломераций»<sup>1</sup>. Тем самым государственный интерес к проектам агломерирования был не просто поднят на федеральный уровень власти, но зафиксирован в качестве *важнейшей государственной перспективной задачи*.

Эта задача в дальнейшем получила развитие в новейших *стратегических* решениях: в одобренных в 2017 г. президентским указом *Основах государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 год* и в утвержденной в 2019 г. правительственным постановлением *Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года*. Так, *Основы ...* наметили в качестве одной из важнейших результирующих целей государственной политики дальнейшее *развитие процесса урбанизации* и, в частности, *развитие крупных городских агломераций* как необходимое условие обеспечения экономического роста, технологического развития и повышения инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности российской экономики на мировых рынках. В свою очередь Стратегия ... в качестве одного из основных направлений пространственного развития Российской Федерации обозначила обеспечение расширения географии и ускорения экономического роста, научно-технологического и инновационного развития Российской Федерации за счет социально-экономического развития перспективных крупных центров экономического роста Российской Федерации — *крупных и крупнейших городских агломераций*<sup>2</sup>.

Таким образом, в федеральных органах власти в настоящее время доминирует однозначное мнение в пользу *приоритетного стимулируемого* развития городских агломераций как очагов экономического роста.

---

<sup>1</sup> <http://www.economy.gov.ru>

<sup>2</sup> Под «крупной городской агломерацией» понимается совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей численностью населения от 500 до 1 000 тыс. человек, а под «крупнейшей городской агломерацией» — с численностью населения более 1 000 тыс. человек.



## Подходы к упорядочению государственного регулирования развития городских агломераций

Идея целесообразности расширения государственного регулятивного (управляющего) воздействия на агломерации поддерживается многими представителями экспертно-научного сообщества. Так, один из основоположников изучения агломераций, Г.М. Лаппо, предельно категоричен — *регулирование необходимо*<sup>1</sup>. По его мнению, цель использования этого инструмента состоит в максимизации положительных и в минимизации отрицательных последствий агломерирования. Такая потребность в рыночных условиях, как он полагает, удваивается, ну а для России с ее «диким» капитализмом регулирование необходимо втройне.

Однако в настоящее время пока нет оснований говорить о существовании законченной целостной системы государственного регулирования развития агломераций. Речь может идти только о *начальном этапе* формирования ее отдельных элементов. И потому, характеризуя текущее состояние дел в этой области, пока есть больше оснований оценивать лишь намерения властей, анализировать возможный состав и функции элементов системы управления, рассматривать направления, содержание и последовательность предпринимаемых шагов.

Позиция государства в отношении развития городских агломераций первоначально формировалась и воплощалась в практике государственного управления Министерством регионального развития Российской Федерации (Минрегион России), а после его упразднения в 2014 г. эту функцию унаследовало Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России). Суть этой позиции заключается в признании явления агломерирования городов *естественным* следствием процесса урбанизации, полностью соответствующим мировым трендам. Вместе с тем, учитывая исключительную важность для общественного развития последствий агломерирования, современное государство не может игнорировать и оставаться в стороне от этого процесса, оставляя его на волю произвольной игры рыночных сил. В настоящее время стоит вопрос о *государственной поддержке* развития городских агломераций как центров новой организации пространства, *новых форм*

---

<sup>1</sup> См.: Проблемы развития агломераций России. М.: КРАСАНД, 2009. С. 10–11.

*концентрации экономического потенциала (экономического сжатия) территории страны.*

В правительственном понимании целенаправленное развитие городских агломераций требует сознательного совершенствования управления структурными сдвигами в пространственной организации жизнедеятельности. Современные крупные городские агломерации, как правило, выходят за рамки существующих административно-территориальных образований, тем самым нарушая устоявшиеся связи и отношения в рамках сложившегося административно-территориального деления. Специальное правовое регулирование в этой области пока отсутствует. Законодательство не запрещает, но и не содействует этому процессу, а по отдельным вопросам заставляет использовать «обходные пути». Например, развитие агломерации требует ассигнований на решение общих для группы поселений проблем, но любое финансирование, выходящее за пределы города, рассматривается как нецелевое, со всеми вытекающими правовыми последствиями. Не созданы институциональные условия для государственного участия в управлении развитием городских агломераций, отсутствует эффективная инфраструктура поддержки их формирования и развития как в национальном, так и в региональном масштабе. Нет согласованной системы документов долгосрочного развития городских агломераций, совмещающих пространственное, социально-экономическое и бюджетное планирование. И наконец, повторим: в российском правовом поле отсутствует само понятие городской агломерации.

Правовое оформление городской агломерации как значительного социально-экономического явления и как объекта государственного регулирования требует законодательных нововведений, касающихся, в частности, административно-территориального деления; разграничения полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями; планирования пространственного развития (стратегического и территориального планирования); организации бюджетного процесса.

Минрегион России для «управленческого» оформления процессов формирования и развития городских агломераций в свое время посчитало необходимым выполнение следующих условий:

— наличие проработанных проектов (концепций/стратегий) развития агломераций;

— включение проектов агломераций (их элементов) в утвержденные документы стратегического планирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (стратегии, программы и планы социально-экономического развития) на долгосрочную перспективу;

— включение проектов агломераций (их элементов) в утвержденные схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации, в схемы территориального планирования и в генеральные планы муниципальных образований с определением планируемых границ агломераций и с перечнем территориальных образований, предполагаемых к включению в их состав;

— определение системы управления агломерациями с учетом разграничения полномочий между органами разных уровней;

— оценка потребностей в финансовом обеспечении предлагаемых мероприятий за счет средств федерального бюджета, консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, муниципальных бюджетов и внебюджетных источников.

Ставя вопрос о государственной поддержке городских агломераций на государственном уровне, правительство считает необходимым идентифицировать и официально признать конкретные места локализации перспективных городских агломераций как объектов государственного участия в их развитии. При этом важно подчеркнуть, что следует ставить вопрос не только о развитии определенного числа конкретных агломераций на территории России, но и о поддержке агломерационных процессов во всем многообразии его проявлений.

В России начиная с середины 2000-х годов активизировалась работа по подготовке проектов пространственного развития существующих городских агломераций, а также проектирования новых<sup>1</sup>. В настоящее время можно вести речь о приоритетных агломерационных проектах, зафиксированных в стратегиях социально-экономического развития макрорегионов, которые утверждены для всех федеральных округов Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> См.: *Гриценко Е.В.* Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ). <http://отрасли-права.РоссийскойФедерации/article/1430>

**Перспективная локализация городских агломераций в федеральных округах, которые могут стать объектами государственной поддержки и государственного управления, выглядит следующим образом<sup>1</sup>:**

*Дальневосточный федеральный округ* — крупнейшие перспективные агломерации — Владивостокская, Хабаровская и Иркутская;

*Сибирский федеральный округ* — ядра перспективных городских агломераций — города Иркутск, Красноярск и Новосибирск;

*Уральский федеральный округ* — агломерации Екатеринбург, Челябинская, Тюмени;

*Приволжский федеральный округ* — Казанская, Нижегородская, Самарско-Тольяттинская, Пермская, Саратовская, Уфимская агломерации;

*Южный федеральный округ* — перспективные агломерации — Ростовская, Волгоградская, Краснодарская, Восточно-Донбасская, Сочинская;

*Центральный федеральный округ* — Московская агломерация как столичный регион и мегалополис мирового значения;

*Северо-Западный федеральный округ* — агломерация Санкт-Петербурга и перспективная агломерация Вологда — Череповец.

Множественность, масштаб и разнообразие проблем развития городских агломераций настоятельно требуют их решения на основе комплексной проработки и системного подхода. После нескольких лет дискуссий в 2013 г. в этом направлении был сделан многообещающий шаг — появился проект правительственного документа, который ознаменовал переход от обсуждения проблем к их практическому решению. Для упорядочения государственных действий в построении системы управления развитием агломераций Минрегион России разработал «дорожную карту» (план действий) — «Развитие агломераций в Российской Федерации»<sup>2</sup>.

На этот документ возлагались большие надежды как на катализатор процесса *упорядочения* и *ускорения* развития городских агломераций в качестве базового условия развития постиндустриальной экономики в России в среднесрочной перспективе (на 6 лет). С этой целью «дорожная карта» была призвана обеспечить иници-

<sup>1</sup> См.: Развитие городских агломераций: аналитический обзор. Вып. 2. М.: Гипрогор, 2013.

<sup>2</sup> <http://www.minregion.ru/1176/1180?locale=ru>

ацию и консолидацию мер организационного, нормативно-правового и институционального характера, которые должны были бы привести к снятию ограничений и сглаживанию диспропорций в развитии существующих городских агломераций в России, городских сообществ и местного самоуправления. Учитывая, что проблемы развития агломераций носят *межведомственный* характер, приказом Минрегиона России от 30 сентября 2013 г. № 415 в целях реализации государственной политики развития городских агломераций и разработки механизмов управления такими агломерациями был образован специальный *совещательный орган* — Межведомственная рабочая группа по социально-экономическому развитию агломераций.

Важным начальным шагом была намечена *легитимизация* городских агломераций как *особых объектов управления*, в том числе путем введения и правового закрепления понятий «агломерация» и «городская агломерация», определение места и роли таких объектов в системах государственного стратегического и территориального планирования. Надо заметить, что с решением базисного вопроса об управлении агломерациями — о признании их в качестве полноправного объекта управления — сложилась парадоксальная ситуация. Дело в том, что к настоящему времени уже в десятках правительственных документов различного рода (стратегиях, программах, проектах, поручениях) привычно фигурирует термин «городская агломерация», хотя в законодательстве до сих пор не определено ни само понятие этого феномена, ни его статус как объекта государственного интереса и регулирования<sup>1</sup>.

При этом «дорожной картой» не предусматривалось никакой унификации подходов к формированию городских агломераций и даже, напротив, подчеркивалась необходимость корректировки норма-

---

<sup>1</sup> С юридической точки зрения обозначение территории города и прилегающей зоны как агломерации необязательно должно быть связано с наделением агломерационного объединения самостоятельной правосубъектностью. Агломерации могут охватывать территорию нескольких публично-правовых субъектов и не обладать собственной правосубъектностью. В одних странах, как, например, в Германии, категория агломерации в планах территориального развития федеральных земель не представлена. В других государствах она получила отражение в документах территориального планирования. В частности, так поступили в Швейцарии в рамках согласованной в 2012 г. между тремя уровнями государственной власти «концепции пространственного развития Швейцарии» (см.: *Гриценко Е.В.* Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ). <http://отрасли-праваРоссийскойФедерации/article/1430>).

тивных правовых актов в части создания возможностей образования городских агломераций *по разным схемам*. Особо подчеркивалась потребность создания условий для реального участия жителей в процессах управления городскими агломерациями.

В дальнейшем (в сентябре 2020 г.) Минэкономразвития подготовило пакет законопроектов, направленных на правовое регулирование развития городских агломераций и совершенствование правовых механизмов межмуниципального сотрудничества<sup>1</sup>. В составе пакета — проект Федерального закона «О городских агломерациях» и два законопроекта, которые корректируют смежные законы и вносят изменения в Гражданский кодекс РФ в связи с развитием межмуниципального сотрудничества в агломерациях.

Проект базового закона направлен на создание правовых и экономических условий для развития городских агломераций. Закрепляются понятие городской агломерации, критерии ее формирования, полномочия органов публичной власти в сфере развития агломераций, институты управления их развитием. Предусмотренная законопроектом модель управления городскими агломерациями основана на создании механизмов *межмуниципального сотрудничества* с закреплением координирующей роли регионов и полномочий Российской Федерации по оказанию государственной поддержки развитию городских агломераций. Система управления развитием агломераций предусматривает заключение межмуниципального соглашения о совместном решении ряда вопросов местного значения. Предполагается создание координационного совета по развитию городской агломерации, учреждение межмуниципальных хозяйственных организаций, закрепление полномочий региона по координации планирования развития городских агломераций.

Между тем в отсутствие федерального закона, регулирующего особенности формирования и развития городских агломераций, субъекты РФ осуществляют *опережающее нормативное регулирование* и принимают собственные законы<sup>2</sup>. Уже в 16 российских регионах действуют такие законы. Так, в Томской и Белгородской областях приняты законы о развитии агломераций, в Нижегородской области

<sup>1</sup> [https://www.economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya\\_razrabotalo\\_paket\\_zakonoproektov\\_o\\_razviti\\_i\\_gorodskih\\_aglomeracij\\_i\\_mezhmunicipalnogo\\_sotrudnichestva.html](https://www.economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_razrabotalo_paket_zakonoproektov_o_razviti_i_gorodskih_aglomeracij_i_mezhmunicipalnogo_sotrudnichestva.html)

<sup>2</sup> См.: Санжиев Д. Право фиксирует складывающиеся схемы агломераций // Экономика и жизнь. 2018. №11. <https://www.eg-online.ru/article/369189/>

и Приморском крае — о перераспределении отдельных полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Федерации, в Республике Удмуртия — о развитии Ижевска и его пригорода. Не надеясь на появление *специального* законодательства о городских агломерациях, не исключено и вполне допустимо пошагово устранять препятствия на пути развития агломераций, и прежде всего посредством разных форм *межмуниципального сотрудничества*. В частности, Минфин России<sup>1</sup> намеревается принятием поправок в закон об общих принципах организации местного самоуправления создать условия для формирования межгородских агломераций<sup>2</sup> и стимулировать регионы и муниципалитеты к тому, чтобы они заключали соглашения о сотрудничестве и совместном развитии инфраструктуры.

### **Развитие городских агломераций: условие или следствие экономического роста?**

Итак, для России, как и для всего мира, характерна *усиливающаяся поляризация урбанистического пространства*. Наблюдается рост числа крупных городов и численности проживающего в них населения, приводящий к неуклонному существенному повышению значимости городских агломераций как специфической формы пространственной организации расселения и жизнедеятельности. Однако однозначного мнения о роли и месте городских агломераций нет. Одна часть исследователей убежденно настаивает, что для нашей страны с ее огромной территорией развитие городских агломераций вкупе с расширением сети транспортных магистралей выступает главным способом преодоления специфического для России «барьера пространства»<sup>3</sup> и

<sup>1</sup> <https://ura.news/articles/1036282531>

<sup>2</sup> В их число предположительно войдут территории, которые указаны в проекте Фронтальной стратегии развития, разрабатываемой Правительством РФ. В центре России — это Ярославская, Тульско-Новомосковская, Липецкая и Воронежская агломерации. На Северо-Западе — Калининградская. В Приволжье — Нижегородская, Чебоксарская, Пензенская, Саратовская, Пермская, Самарско-Гольяйттинская, Уфимская, Оренбургская, Ульяновская, Удмуртская и Кировская. В Южном федеральном округе — Ростовская, Волгоградская, Сочинская и Астраханская. На Кавказе — Ставропольская, Кавминводская и Махачкалинская. В УрФО — Екатеринбургская, Челябинская и Тюменская. В Сибири — Омская, Новосибирская, Барнаульская, Томская, Кемеровская, Новокузнецкая, Красноярская, Иркутская и Улан-Удэнская. В ДФО — Владивостокская и Хабаровская. <https://ura.news/articles/1036282531>

<sup>3</sup> См.: *Ланно Г.* Городские агломерации СССР — России: особенности динамики в XX в. // Российское экспертное обозрение. 2007. № 4–5.

поэтому следует делать ставку на крупнейшие города, в которых воздействие агломерационного эффекта максимально и которые выигрывают конкуренцию с остальными городами<sup>1</sup>. Другая же часть экспертов с осторожностью предупреждает, что поскольку урбанизация дает как положительные, так и отрицательные эффекты, то вопрос об эффективности сосредоточения значительной части экономической активности в небольшом числе крупных городов остается открытым и, значит, усматривать в их росте гарантию развития страны и регионов будет большим упрощением<sup>2</sup>.

Внимая одним, мы рискуем стать заложниками неумеренного преувеличения позитивной значимости процесса агломерирования, чреватого безудержным стягиванием человеческих ресурсов в столицы и крупнейшие города и ведущего к опустыниванию пространства; в следовании же за другими нас подстерегает опасность недооценки агломерационного эффекта и риск упустить редкую возможность выйти на траекторию быстрого экономического роста. Ясно только одно — решение не может состоять в простом выборе между этими альтернативами. Кампанейским подходам, будь то под лозунгом «Дашь агломерации!» или «Долой агломерации!», следовало бы противопоставить серьезные исследования предпосылок, содержания и последствий агломерационного процесса, взятого *в системе* развивающихся пространственных форм организации городского (и сельского) расселения в конкретных российских условиях, но с пониманием мировых тенденций.

---

<sup>1</sup> См.: *Зубаревич Н.В.* Развитие и конкуренция крупнейших городов России в периоды экономического роста и кризиса // Региональные исследования. 2010. № 1.

<sup>2</sup> См.: *Коломак Е.А.* Городская система России // Регион: экономика и социология, 2016. № 1; *Мельникова Л.В.* Размеры городов, эффективность и экономический рост // ЭКО, 2017. № 7.



**АНТОНОВ ЕВГЕНИЙ ВИКТОРОВИЧ,**

*кандидат географических наук, научный сотрудник  
кафедры экономической и социальной географии России  
географического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова*

**КУЛИКОВ ДМИТРИЙ АЛЕКСЕЕВИЧ,**

*бизнес-аналитик школы управления «Сколково»*

**САВОСКУЛ МАРИЯ СЕРГЕЕВНА,**

*доктор географических наук,  
заведующая кафедрой экономической  
и социальной географии России  
географического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова*

## **ГОРОДСКИЕ АГЛОМЕРАЦИИ: ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ И ДЕЛИМИТАЦИИ ГРАНИЦ**

Города, особенно крупные, и крупногородские образование стали во второй половине XX века основной формой расселения, местом проживания значительной части населения Земли, местами концентрации экономической, политической, культурной активности. Роль городов в современной России сложно переоценить, крупнейшие агломерации становятся местами максимальной концентрации людей, точками притяжения инвестиций, полюсами роста. Все это вызывает интерес как у научного сообщества, так и у представителей сферы управления. Агломерации как сложные образования становятся не только местами «получения благ», но и территориями рисков — экологических, эпидемиологических, социальных, политических и т.д.

При всей популярности понятия «агломерация» и частоте его использования в СМИ и научных публикациях часто из-за разницы подходов возникает недопонимание или одностороннее понимание этого термина. Поэтому в данном разделе мы более подробно остановимся на понятии «городская агломерация (ГА)», на методиках делимитации городских агломераций в разных странах, на пространственной структуре ГА, а также рассмотрим, какие агломерации в первую очередь привлекают интерес научного сообщества и более широкой аудитории.

**Подходы к понятию «агломерация».** Существует несколько различных подходов к определению понятия агломерации. Так, Ж.А. Зайончковская выделяет агломерацию как одну из форм так на-

зываемого интегрированного расселения, представляющего одну из высших стадий ее трансформации<sup>1</sup>. «Интегрированное» расселение предполагает формирование «ареалов непосредственно и всесторонне взаимодействующих сельских и городских поселений на основе разносторонних и интенсивных взаимосвязей между всеми типами поселений»<sup>2</sup>.

Как правило, основу (ядро) таких систем составляют города, образующие в результате городские агломерации (ГА), которые более конкретно определяются как «компактные системы территориально сближенных и экономически взаимосвязанных населенных мест, объединенных устойчивыми и многообразными связями (прежде всего трудовыми, культурно-бытовыми, производственными, рекреационными), общей социальной и технической инфраструктурой»<sup>3</sup>.

При таком подходе (говоря условно, «функционально-расселенческом»), исторически преобладающем в мире и в нашей стране, ГА — это прежде всего сложно устроенная расселенческая структура, для выявления которой используется своеобразный набор методов прежде всего из экономической географии и сферы территориально-градостроительства.

Другой подход к определению сущности городской агломерации представляет ее рассмотрение как экономической категории. Агломерации формируются естественным образом как проявление «агломерационных эффектов» — экономической «выгоды от территориальной концентрации производств и других экономических объектов в городах и агломерациях, в относительно близких друг от друга пунктах»<sup>4</sup>. В таком понимании ключевой характеристикой ГА является свойство эмерджентности («системного эффекта»), которое выливается прежде всего в повышенную экономическую отдачу от использования территориальных и иных ресурсов<sup>5</sup>, а агломерационный

---

<sup>1</sup> См.: *Зайончковская Ж.А.* Некоторые направления эволюции расселения // Достижения и перспективы. Вып. 52. М., 1985. С. 42–51.

<sup>2</sup> См.: *Полян П.М.* Территориальные структуры — урбанизация — расселение: Теоретические подходы и методы изучения. М.: Новый хронограф, 2014. 788 с.

<sup>3</sup> *Махрова А.Г.* Городская агломерация / Социально-экономическая география: понятия и термины: Словарь-справочник. Отв. ред. А.П. Горкин. Смоленск: Ойкумена, 2013. С. 74.

<sup>4</sup> *Лопатников Л.И.* Экономико-математический словарь: Словарь современной экономической науки. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Дело, 2003.

<sup>5</sup> Проектирование пространства для будущего // Официальный сайт ОАО «Российский институт градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор». URL: [http://www.giprogor.ru/sites/default/files/Giprogor\\_Preview.pdf](http://www.giprogor.ru/sites/default/files/Giprogor_Preview.pdf). Дата обращения: 01.12.2021.

эффект формирует «общую экономическую, деловую, социокультурную и жилую среду города и пригорода в пределах агломерационного ареала, опирающуюся на тесные инфраструктурные связи»<sup>1</sup>.

В рамках экономического подхода расселенческая структура и производственные связи играют меньшее значение, а на первый план выходят пространственные различия в таких экономических категориях, как производительность труда, степень концентрации промышленности и сферы услуг, мультипликативные эффекты и т.п.<sup>2</sup>, которые и являются индикаторами для выделения агломераций и их границ.

«Экономический» подход при выделении агломераций в постсоветское время стал более популярным. Это вызвано, с одной стороны, активным развитием теоретических подходов к изучению агломераций в рамках концепций «Пространственной экономики»<sup>3</sup> и «Новой экономической географии» П. Кругмана<sup>4</sup>; с другой — укоренившимся восприятием процессов территориальной концентрации и агломерирования, как основы для формирования точек роста для национальной экономики, хотя это мнение воспринимается неоднозначно даже в экспертном сообществе<sup>5</sup>.

Среди подходов, существующих в развитых зарубежных странах к выделению метрополитенских ареалов, наиболее близких по своей сути к понятию городской агломерации, выделяются основные: административный, морфологический, функциональный и сетевой<sup>6</sup>.

Первый из них предполагает выделение метрополитенских ареалов путем различения урбанизированных территорий от руральных — сельских территорий (используя критерии пороговой людности, законодательных норм) на основе уже существующих административных границ. При таком подходе ареал выделяется в основном с це-

<sup>1</sup> *Калишникова О.Г.* Агломерационные эффекты при создании и управлении агломерациями // Управление городом: теория и практика. 2015. № 3. С. 40–46.

<sup>2</sup> См.: *Стрижжкина В.Н., Стрижжкина И.В.* Некоторые аспекты агломерационного эффекта крупных городов и поселков // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2015. № 12. С. 34–37.

<sup>3</sup> *Fujita M., Krugman P., Venables A.* The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press. 1999. 367 p.

<sup>4</sup> *Fujita M., Krugman P.* The New economic geography. Past, present and the future // Papers in Regional Science. 2004. Vol. 83. P. 139–164.

<sup>5</sup> См.: *Мельникова Л.В.* Размеры городов, эффективность и экономический рост // ЭКО. 2017. №7. С. 5–19.

<sup>6</sup> *ESPON.* Project 3.1 ESPON atlas: mapping the structure of the European territory. Federal Office for Building and Regional Planning. Bonn, 2006.

лью управления и контроля и во многом обусловлен историческими причинами, наличием ранее юридически оформленных межмуниципальных соглашений.

Второй, морфологический подход, определяет метрополитенские ареалы как непрерывную зону городских поселений, имеющую определенные пороговые значения плотности населения, людности или степени урбанизации. Согласно данному подходу важнейшим критерием выделения ареала являются функциональные связи между территориальными единицами без привязки к их фактическим административным границам.

Третий — функциональный подход. При функциональном подходе метрополитенский ареал определяется как область взаимодействия между «ядром» (которое может быть выделено с использованием морфологических критериев на основе пороговых значений людности или занятости) со своим «хинтерландом», состоящим из соседних муниципалитетов, которые демонстрируют значительную взаимосвязь с ядром (обычно по критерию интенсивности маятниковых трудовых миграций).

В настоящий момент функциональный подход является мейнстримовским в странах Европы и Северной Америки<sup>1</sup> и, концептуально развиваясь в сторону рассмотрения метрополитенского ареала как полицентричной и все более многоуровневой системы<sup>2</sup>, трансформируется в так называемый сетевой подход<sup>3</sup> (табл. 2). Его суть состоит в том, что развитие городских агломераций приводит к появлению нескольких центров первого порядка и усложняющиеся функциональные связи между ними требуют применения методов из теории систем (в том числе на основе теории графов), лучше подходящих для полицентричных территориальных образований и позволяющих описать всю сложность сетевого взаимодействия.

<sup>1</sup> *Knapp W., Schmitt P.* Re-structuring Competitive Metropolitan Regions in North-west Europe: On Territory and Governance // *European Journal of Spatial Development*. №6. 2003. URL: <http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed%20articles/refereed6.pdf>. Дата обращения: 15.12.2021.

<sup>2</sup> *Freeman A.* Towards a common standard: comparing European and American cities. Published // Greater London Authority Economics Working Papers No. 13, July 2005. URL: [https://mpira.ub.uni-muenchen.de/18104/1/MPRA\\_paper\\_18104.pdf](https://mpira.ub.uni-muenchen.de/18104/1/MPRA_paper_18104.pdf). Дата обращения: 15.12.2021.

<sup>3</sup> *Boix R., Veneri P., Almenar V.* Polycentric Metropolitan Areas in Europe: Towards a Unified Proposal of Delimitation // *Defining the Spatial Scale in Modern Regional Analysis. Advances in Spatial Science (The Regional Science Series)*. Berlin, Heidelberg, 2012. URL: [https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-642-31994-5\\_3.pdf](https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-642-31994-5_3.pdf). Дата обращения: 21.12.2021.

Использование той или иной трактовки сущности агломерации (и соответственно методов выделения и делимитации агломераций) во многом зависит от поставленных целей. Для выделения агломераций как узловых элементов опорной сети расселения (преимущественно в СССР и России)<sup>1</sup> или как объединений для решения исключительно внутренних задач координированного развития группы муниципалитетов (во многих европейских странах)<sup>2,3</sup> более популярным является «функционально-расселенческий» подход.

В стратегическом планировании (как на федеральном, так и на региональном уровне), где развитию крупных городских агломераций и созданию на их основе точек роста в настоящий момент отводится важнейшая роль в экономическом росте и повышении конкурентоспособности экономики<sup>4</sup>, превалируют «экономический» подход и соответствующие ему методы.

Представляется целесообразным, что при выделении агломераций и формировании механизмов регулирования их развития, необходимо сочетать «функционально-расселенческий» и «экономический» подходы и соответствующие им методы (критерии) для максимально полного и сбалансированного учета интересов населения, бизнеса, органов местного самоуправления, региональных органов власти и национальных приоритетов экономического развития.

**Методики выделения и делимитации городских агломераций в зарубежной и отечественной науке<sup>5</sup>.** В отличие от зарубежных стран, где понятие агломерации (в том числе городской) находит отражение в ряде нормативно-правовых актов и позволяет подходить к управлению ими и к их изучению на единых и общепринятых методоло-

---

<sup>1</sup> См.: Полян П.М. Территориальные структуры — урбанизация — расселение: Теоретические подходы и методы изучения. М.: Новый хронограф, 2014. 788 с.

<sup>2</sup> См.: Граф И.В., Жаромских Д.Г. Межмуниципальное экономическое сотрудничество: опыт правового регулирования в зарубежных странах // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2006. № 1. С. 150–156.

<sup>3</sup> См.: Одицова О.А. Межмуниципальное сотрудничество: уроки зарубежного опыта // Федерализм. 2013. №2. С. 145–158.

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» С. 10 // Официальный интернет-портал государственной системы правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201701160039?index=2&rangeSize=1> (Дата обращения: 01.10.2021).

<sup>5</sup> См.: Антонов Е.В. Городские агломерации: подходы к выделению и делимитации // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2020. Т. 13. №1. С. 180–202.

гических основаниях, в России к настоящему моменту не сложилось каких бы то ни было официально закрепленных подходов ни для выделения агломераций как таковых, ни для проведения пространственной делимитации агломерационных зон. В этих условиях научное и экспертное сообщество вынуждено либо прибегать к нескольким сложившимся еще в советское время методическим подходам (как в академической науке, так и в прикладной деятельности организаций территориального планирования), либо пытаться перенести зарубежный опыт, адаптировав его под российские условия и задачи.

В зарубежной практике городские агломерации, урбанизированные, метрополитенские зоны и ареалы выделяются в основном исходя из двух ключевых критериев — плотности территориального образования, в котором интенсивно протекают маятниковые миграции населения (см. табл. 2). При этом интенсивность маятниковых миграций оценивается не расчетным путем (как в отечественной практике путем оценки численности населения, проживающего внутри изохрон транспортной доступности), а по фактическим потокам, по данным подробных и относительно достоверных переписей населения. Обычно делимитация агломераций осуществляется по ячейкам административно-территориального деления уровня муниципалитета (в европейских странах, как правило, на уровне NUT3, близким аналогом которого в России являются муниципальные районы и городские округа).

Перенесение данного подхода в российскую действительность затруднено фактическим отсутствием необходимых данных по трудовым миграциям, в связи с чем еще в советское время было разработано несколько альтернативных методик, использующих доступный в нашей стране набор данных.

Первые подходы к выделению городских агломераций на основе строго определенного и аргументированного перечня критериев в отечественной науке появляются одновременно с укреплением самого понятия агломерации среди профильных специалистов (географов, градостроителей, социологов) в конце 1960-х — начале 1970-х гг. За это время в рамках «функционально-расселенческой» парадигмы к выделению ГА был пройден путь от многочисленных индивидуальных эмпирических методик (основанный на опыте изучения

конкретных агломераций)<sup>1</sup> до появления универсального «общесетевого» подхода к выделению агломераций и методик на его основе в 80-е гг. XX века<sup>2</sup>.

Эти две группы методик — индивидуальная и унифицированная (табл. 1) — имеют между собой методические различия. Работы первой группы, основанные на уникальном подходе в выделении границ общепринятой и бесспорной по своей сути городской агломерации, основываются на подробном и разнообразном материале, характеризующем отдельные поселения и разнохарактерные связи. На основе данных, полученных в том числе в ходе полевых исследований (транспортных потоков и транспортной доступности, реально протекающих миграций населения, тяготения населения к тем или иным центрам и др.), удается наиболее полно обосновать границы зон влияния ядер агломерации.

Исследования подобного рода относительно многочисленны и в настоящее время<sup>3</sup>. Необходимый для анализа набор подробных дан-

<sup>1</sup> См. работы: *Давидович В.Г.* Городские агломерации в СССР // Основные вопросы экономической географии. Материалы к IV съезду ГО СССР. Симпозиум «Б». Доклады. Ч. I. Ленинград, 1964. С. 34–47; *Он же.* О взаимосвязанном расселении в городских агломерациях // В помощь проектировщику-градостроителю. Вып. 7. Киев, 1967; *Вишневский А.Г.* Городские агломерации и экономическое регулирование их роста (на примере Харьковской агломерации) // Автореф. дис. канд. экон. наук. М., 1967; *Бурьян А.П.* Делимитация городских агломераций (на примере Челябинской агломерации) // Ученые записки Пермского ун-та им. А.М. Горького. Вып. 311. Пермь, 1973. С. 44–53; *Скутин В.А.* Городские агломерации как объект экономико-географического исследования // Размещение производительных сил Урала. Свердловск, 1979. С. 56–63; *Рейбайн Т.Я.* История образования Ростовской агломерации // Архитектура, планировка и благоустройство населенных мест. Ростов-на-Дону, 1974. С. 40–47; *Он же.* Влияние изменение транспортной доступности на формирование границ агломерации // Архитектура, планировка и благоустройство населенных мест. Ростов-на-Дону, 1974. С. 60–65; *Гуджабидзе В.В.* Городские агломерации Грузии (проблема делимитации больших городских агломераций) // Проблемы географии населения и пространственной организации. Тбилиси, 1983. С. 132–174.

<sup>2</sup> См. работы: *Листенгурт Ф.М.* Критерии выделения крупномасштабных агломераций в СССР // Изв. АН. 1975. №1. С. 41–49; *Полян П.М.* Методика выделения и анализа опорного каркаса населения. М.: ИГ РАН, 1988 (Ч. 1 — 220 с.; Ч. 2 — 66 с.); *Полян П.М., Заславский И.Н., Наймарк Н.И.* Проблемы делимитации городских агломераций: сравнение и синтез ведущих методик // Проблемы территориальной организации пространства и расселения в урбанизированных районах. Свердловск, 1988. С. 26–40.

<sup>3</sup> См. работы: *Сергеева А.С., Буруль Т.Н.* К вопросу о выделении границ южной части Волгоградской агломерации // Современные проблемы и пути их решения в науке, производстве и образовании. 2014. № 1 (1). С. 83–87; *Федорова Е.Н., Пономарева Г.А.* Аспекты агломерационного развития Якутска // Экономический анализ: теория и практика. 2014. № 39 (391). С. 18–25; *Чугунова Н.В.* Белгородская агломерация в региональной системе расселения // Управление городом: теория и практика. 2014. № 1 (12). С. 30–36; *Аверкиева К.В., Антонов Е.В., Денисов Е.А., Фаддеев А.М.* Территориальная структура городской системы севера Свердловской области // Известия Российской академии наук. Серия географическая. ►

**Таблица 1. Подходы к выделению агломераций\***

Критерии	Методология	
	Индивидуальная	Унифицированная
Цель	Точная делимитация одной или нескольких конкретных агломераций	Выявление сети агломераций в масштабах региона или страны
Степень субъективизма	Высокая	Относительно низкая
Транспортная доступность до центра	По данным о реальных миграционных потоках	По условным изохронам
Ключевые критерии	Множество критериев	Миграции населения, плотность, число населенных пунктов и коэффициенты на их основе
Учет административно-территориального (муниципального) деления	Гибкий подход, позволяющий включать в состав агломерации территории разных территориальных уровней	Использование, как правило, одного территориального уровня
Полицентричность	Выявляется	Выявление затруднено
Примеры	Отечественные методики выделения и делимитации (п.7, 9, 10 табл. 3)	Зарубежные методики статистических органов (табл. 2), отечественные методики (п. 1–3, 6 табл. 3).

\* Таблица составлена по: *Глазычев В.Л., Стародубровская И.В.* Челябинская агломерация: потенциал развития. Челябинск, 2008. 134 с.

ных, характеризующих внутренние связи, необходимость учета региональных особенностей, делает данный подход и используемые в нем критерии плохо масштабируемыми и не подходящими для выявления сети агломераций в масштабах всей страны.

ческая. 2015. № 4. С. 24–38; *Кашин А.А., Кудрявцев А.Ф., Лекомцев А.Л.* Ижевская агломерация: геоэкономический анализ // Часопис економічних реформ. 2016. № 4 (24). С. 100–107; *Уляева А.Г.* Разработка и апробация методики определения пространственной локализации агломерации (на материалах Республики Башкортостан) // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. 2016. № 10. С. 48–54.



Унифицированные методики выделения и делимитации ГА использовали опыт статистического изучения развития агломерации в СССР и предусматривали использование наиболее простых и универсальных критериев, которые могли бы быть применены к любой территории «интегрированного» расселения. Такими стали число и людность городских населенных пунктов, расположенных в пределах определенной временной доступности от центра агломерации. Городские населенные пункты (города и поселки городского типа) в этих методиках отделялись от сельской местности исходя из принципиально иной функциональной роли (центры контроля, управления, снабжения и обслуживания населения) и экономической роли (места сосредоточения предприятий промышленности) для территории, а временная/транспортная доступность выступала в роли меры проницаемости и так называемого трения пространства или падения интенсивности пространственного взаимодействия<sup>1</sup>.

В современных условиях при изучении агломерации и «грубого» очерчивания ее потенциальных границ используется, как правило, одна из универсальных методик, а на втором этапе в зависимости от поставленных целей происходит уточнение принадлежности тех или иных территорий к ГА и реальной включенности населенных пунктов в социально-экономическую ткань города, используя индивидуальный подход.

Во многих развитых зарубежных странах критерии и понятия агломерации установлены органами статистического учета (см. табл. 2). В Северной Америке ключевым критерием выделения агломераций является преодоление необходимого порога людности при интенсивно протекающих маятниковых трудовых миграциях населения. В европейских странах перечень возможных критериев значительно шире, в него включены различные характеристики рынка труда, плотности населения и жилой застройки.

---

<sup>1</sup> См.: *Смирнягин Л.В.* Место вместо местоположения? (О сдвигах в фундаментальных понятиях географии) // Географическое положение и территориальные структуры: памяти И.М. Маергойза / Под ред. А. А. Агирречу. М.: Новый хронограф, 2012. С. 421–456.

**Таблица 2. Подходы к выделению и делимитации городских агломераций в зарубежных странах на основе статистических методов**

Страна	Критерии выделения и делимитации городских агломераций
США	<p>Выделение по сетке графств (АТД 2-го порядка, близкое к муниципалитетам) на основе <b>интенсивности трудовых миграций населения</b> как мере тяготения окружающей территории к ядру. Деление по критериям совокупной людности: метрополитенский ареал (МСА, &gt;50 тыс. чел.), микрополитенский ареал (μSA, 10–40 тыс. чел.)<sup>1</sup>. Центр агломерации — историческое ядро (одно или группа графств, город или близлежащие города)<sup>2</sup>. Критерии округа-спутника: 25 % его рабочих силы работают в центральном округе или 25 % рабочих мест занимают рабочие из центрального округа<sup>3</sup>. Периферия МСА — все остальные графства за пределами ядра. Источник данных для выделения — перепись населения.</p>
Канада	<p>Выделение по сетке муниципалитетов (Census subdivisions — переписные подразделения, CSD) на основе <b>интенсивности маятниковых трудовых миграций населения</b>. Два класса агломерационных образований — переписные метрополии (переписная городская зона, census metropolitan area, CMA) и переписная агломерация (census agglomeration, CA). Состав агломерации — одно или несколько ядер, пригородная (frindge) и сельская местность (rural areas). Пороговая людность для CMA — 100 тыс. чел. и 50 тыс. чел. в ядре; для CA — 10 тыс. чел. для ядра<sup>4</sup>. Включение муниципалитета (CSD) в состав CMA или CA, если выполняется хотя бы одно из трех основных условий<sup>5</sup>:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. CSD полностью или частично находится внутри ядра агломерации.</li> <li>2. ≥ 50 % мигрантов, проживающих в CSD, работают в ядре агломерации.</li> <li>3. ≥ 25 % мигрантов, работающих в CSD, проживают в ядре агломерации.</li> </ol>

<sup>1</sup> См.: *Смирнягин Л.В.* Система расселения России: тенденции к переменам // Городской альманах. Вып. 4. М.: Институт экономики города, 2009. С. 200–209. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2012/0517/analit01.php>

<sup>2</sup> См.: *Тимиргалеев Р.Ф.* Современные тенденции в рамках городских агломераций США // Региональные исследования. 2014. №3. С. 100–107.

<sup>3</sup> Standards for Delineating Metropolitan and Micropolitan Statistical Areas; Notice // Federal Register. Vol. 75. № 123. Monday, June 28, 2010.

<sup>4</sup> См.: Агломерации Канады. Развитие городских агломераций. Вып. 2. ОАО «Российский институт градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор». URL: <http://giprogor.ru/sites/default/files/Развитие%20городских%20агломераций%20-%20аналитический%20обзор.%20Выпуск%202.pdf>. Дата обращения. 11.12.2021.

<sup>5</sup> CMA and CA: Detailed definition. Statistics Canada Service. URL: <http://www.statcan.gc.ca/pub/92-195-x/2011001/geo/cma-rmr/def-eng.htm>. Дата обращения: 25.12.2021.

Страна	Критерии выделения и делимитации городских агломераций
	<p>Кроме того, существуют дополнительные критерии:</p> <p>4. Историческая сопоставимость — CSD включаются в состав СМА или СА, даже если они не соответствуют критериям миграционных потоков по последней переписи, но входили в них ранее.</p> <p>5. Пространственная близость и ручное регулирование — CSD могут быть включены и исключены из СМА или СА, исходя из пространственной близости и целостности, независимо от выполнения критериев 1–3.</p> <p>Возможно образование смежной соседской агломерации СМА и СА при доле маятниковых мигрантов между ними <math>\geq 35\%</math></p> <p>Выделение зоны влияния агломерации (metropolitan influenced zones, MIZ) — CSD, не входящие в СМА или СА, но со статистически значимой долей маятниковых мигрантов (4 градации интенсивности). Источник данных для выделения — перепись населения.</p>
Швейцария	<p>Выделение по сетке муниципалитетов <b>на основе множества критериев</b>: интенсивность пассажирского сообщения и маятниковых трудовых миграций из муниципалитета в ядро, непрерывность застройки, соотношение численности занятого и постоянного населения, структура экономики (не более 2 средних значений по стране по занятым в первичном секторе экономики), людность не менее 20 тыс. чел. при положительной динамике численности (не менее 110 % от среднего по стране) и др.<sup>1</sup></p>
Франция	<p>Несколько агломерационных форм: городские сообщества (Communauté urbaine), сообщества агломераций (Communauté d'agglomération), сообщества коммун (Communauté de communes)<sup>2</sup>. Выделение агломераций на уровне коммун <b>на основе множества критериев</b>: каждая коммуна в составе агломерации с людностью не менее 2 тыс. чел., половина из которых проживают в зоне сплошной застройки (расстояние между зданиями не более 200 м), центральная коммуна — <math>\geq 5</math> тыс. рабочих мест, доля маятниковых мигрантов из пригородов на рынке труда ядра <math>&gt;40\%</math><sup>3</sup>. Сообщества агломераций — центральный город (людность <math>\geq 15</math> тыс. чел.) и пригородные коммуны (общая людность <math>\geq 50</math> тыс. чел.)<sup>4</sup>. Городские сообщества — городские районы с людностью <math>\geq 500</math> тыс. чел.</p>

<sup>1</sup> CMA and CA: Detailed definition. Statistics Canada Service. URL: <http://www.statcan.gc.ca/pub/92-195-x/2011001/geo/cma-rmr/def-eng.htm>. Дата обращения: 25.12.2021.

<sup>2</sup> См.: Цыкалов В.А., Кузьменков К.И. Особенности межмуниципального сотрудничества во Франции // Мир новой экономики. 2016. № 3. С. 131–138.

<sup>3</sup> См.: Ижгузина Н.П. Подходы к делимитации городских агломераций // Дискуссия. 2014. № 9 (50). С. 44–52.

<sup>4</sup> См.: Цыкалов В.А., Кузьменков К.И. Особенности межмуниципального сотрудничества во Франции // Мир новой экономики. 2016. № 3. С. 131–138.

Страна	Критерии выделения и делимитации городских агломераций
Великобритания	Выделение метрополитенских трудовых ареалов (standard metropolitan labour area) по сетке муниципалитетов на <b>основе критериев развитости рынка труда и людности</b> . Состав ареала — центральный город (ядро) и пригороды (корона) с суммарным населением > 70 тыс. чел. Ядро ареала включает один или несколько муниципалитетов, в которых число рабочих мест на единицу площади > 5/акр (13,75/га), либо один муниципалитет, где работающее население превышает 20 тыс. чел. Пригороды состоят из соседних с ядром муниципалитетов, ≥ 15 % активного населения которых работает в центральном городе <sup>1</sup> .
Испания	Выделение крупных и малых городских урбанизированных ареалов <b>на основе множества критериев</b> , основными из которых являются <b>динамика, численность и плотность населения городов</b> и соседних муниципальных образований, а также дополнительные — структура занятости и трудовая мобильность, жилищное строительство, структура использования и цены на жилье и др. <sup>2</sup> В крупных ареалах муниципалитеты с численностью населения от 50 тыс. жителей, в малых — в основе города с людностью от 20 до 50 тыс. чел. и муниципалитеты с людностью от 5 до 20 тыс. чел.
Италия	Выделение локальных урбанизированных систем (Sistemi locali delle grandi città) <sup>3</sup> по критерию людности крупнейшего города (>250 тыс.чел.) по сетке районирования локальных рынков труда (Local labor markets) <sup>4</sup>
ОЭСР (OECD)	Выделение функциональных урбанизированных ареалов (functional urban areas) по сетке 1 × 1 км (палетке) <b>по критериям плотности населения и интенсивности трудовых миграций</b> . 1-й этап делимитации — выделение ядер ареалов по ячейкам палетки с плотностью населения >1500 чел./км <sup>2</sup> . Ареал выделяется, если совокупная людность всех смежных ядер составляет от 50 (Европа, США, Канада, Чили) до 100 тыс. чел. (Япония, Корея, Мексика).

<sup>1</sup> См.: Стрельников А.И., Семенова О.С. Варианты определения границ агломерации в современных условиях на основе анализа социальных и экономических связей и с применением расчетного моделирования // Транспортное дело России. 2010. № 8. С. 145–155.

<sup>2</sup> Metodología utilizada para la delimitación de las Áreas Urbanas. Las areas urbanas 2016. Ministry of Housing of Spain official web site. URL: [https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG\\_CASTELLANO/ESPECIALES/SIU/ATLAS/](https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/ESPECIALES/SIU/ATLAS/) Дата обращения: 15.12.2021.

<sup>3</sup> Rapporto annuale 2015. La situazione del Paese. ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica). URL: <https://www.istat.it/it/files/2015/05/Rapporto-Annuale-2015.pdf> Дата обращения: 15.12.2021.

<sup>4</sup> Consiglio dei Ministri. La statistica per le aree metropolitane e sulle aree metropolitane: Proposta per un sistema informativo integrato. Rapporto di Indagine 06.2.2006. Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Страна	Критерии выделения и делимитации городских агломераций
	Муниципальный район (территориальная ячейка) включается в состав ареала, если его $\geq 50\%$ населения проживают внутри высокоплотных ячеек палетки (высокоплотные кластеры — urban cluster). 2-й этап — объединения интегрированных ядер (не менее 15% жителей работают в другом ядре) в единый функциональный урбанизированный ареал. 3-й этап — выделение урбанизированных хинтерландов метрополитенских ареалов или зоны тяготения к ядрам, в случае если $\geq 15\%$ занятых жителей муниципалитета работают в ядрах ареала. Источник данных — перепись населения <sup>1</sup> .
Functional urban regions (FUR) <i>Функциональные урбанистические регионы</i>	Выделение региона из ядра и его хинтерланда по критерию развитости рынка труда и интенсивности трудовых миграций. Ядро — один или несколько смежных муниципалитетов с общей численностью рабочих мест 20 тыс. при плотности $\geq 7$ мест/га <sup>2</sup> или $\sim 12$ мест/га <sup>3</sup> ; хинтерланд — все смежные друг с другом муниципалитеты, $\geq 10\%$ занятых из которых работают в ядре, а также муниципалитеты, полностью окруженные хинтерландом. Источник данных — перепись населения. FUR — моноцентричное образование.
Dynamic Metropolitan Areas (DMAs) <i>Динамический метрополитенский ареал</i>	Выделение ареала с использованием сетевых методов (методов графов) по сетке муниципальных образований по критерию людности и интенсивности трудовых миграций. 1. Определение ядер сети, формирующих центры первого порядка ареала, и муниципалитетов, тяготеющих к ним: порог людности ядра — 50 тыс. чел., в муниципалитетах зоны тяготения — не менее 15% работников занятых в ядре (далее — критерий интенсивности маятниковых миграций). 2. Определение хинтерланда в 4 последовательных итерации по критерию интенсивности маятниковых миграций из муниципалитета в ядро+хинтерланд предыдущей итерации <sup>4</sup> . Источник данных — перепись населения. DMAs — полицентричное образование.

Составлено Е.В. Антоновым по данным указанных источников

<sup>1</sup> Definition of Functional Urban Areas (FUA) for the OECD metropolitan database, 2013.

<sup>2</sup> Knapp W., Schmitt P. Re-structuring Competitive Metropolitan Regions in North-west Europe: On Territory and Governance. // European Journal of Spatial Development. 2003. № 6. URL: <http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed%20articles/refereed6.pdf> Дата обращения: 15.12.2021.

<sup>3</sup> Cheshire P., Magrini S. Urban growth drivers in a Europe of sticky people and implicit boundaries // Journal of Economic Geography. 2008/ 9 (1). P. 85–115.

<sup>4</sup> Boix R., Veneri P., Almenar V. Polycentric Metropolitan Areas in Europe: Towards a Unified Proposal of Delimitation // Defining the Spatial Scale in Modern Regional Analysis. Advances in Spatial Science (The Regional Science Series). Fernández Vázquez E., Rubiera Morollón F. (eds). Berlin, Heidelberg, 2012. URL: [https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-642-31994-5\\_3.pdf](https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-642-31994-5_3.pdf). Дата обращения: 15.12.2021.

Отечественные методики выделения и делимитации ГА (см. табл. 3), выполненные в рамках «функционально-расселенческой» парадигмы, выделяют несколько следующих ключевых критериев (по П.М. Поляну<sup>1</sup>):

- критерий ядра — численность населения центрального города;
- критерий границ — прежде всего пространственный, временной или иной радиус;
- критерий спутниковой зоны — число и людность городских поселений, функциональная связь с ядром;
- критерий реального взаимодействия — интенсивность различных потоков и связей, прежде всего маятниковых миграций;
- интегральный критерий — показатель, характеризующий целостность, сформированность и развитость городской агломерации.

**Таблица 3. Отечественные подходы к выделению и делимитации городских агломераций**

Методика (автор)	Критерии выделения и делимитации городских агломераций
Методика Института географии РАН	Выделение агломерации по населенным пунктам <b>по критерию временной доступности до ядра</b> . Группа взаимосвязанных поселений ( $\geq 5$ ), способных стать в перспективе агломерацией. Численность населения в ядре не менее 250 тыс. чел., в спутниковой зоне — не менее 50 тыс. чел. Временная доступность от окраин до центра — 1,5 ч. Уровень развития — коэффициент развитости не менее 1 (рассчитывается на основе численности городского населения ядра и спутниковой зоны) <sup>2</sup> .
Методика ЦНИИПГрад (Ф.М. Листенгурт)	Выделение агломерации по населенным пунктам <b>по критерию временной доступности до ядра</b> . Группа взаимосвязанных поселений ( $\geq 5$ , в т.ч. 3 города помимо центрального), способных стать в перспективе агломерацией. Численность населения в ядре — не менее 100 тыс. чел., в спутниковой зоне — не менее 50 тыс. чел. Численность городского населения в агломерации — не менее 110 тыс. чел.

<sup>1</sup> См.: Полян П.М. Территориальные структуры — урбанизация — расселение: Теоретические подходы и методы изучения. М.: Новый хронограф, 2014. 788 с.

<sup>2</sup> Подробнее см.: Волчкова И.В. Теоретические и практические подходы к исследованию процессов формирования городских агломераций. // Региональная экономика: теория и практика. 2013. № 29 (308). С. 42–49; Полян П.М. Методика выделения и анализа опорного каркаса населения. М.: ИГ РАН, 1988 (Ч. 1 — 220 с.; Ч. 2 — 66 с.).

Методика (автор)	Критерии выделения и делимитации городских агломераций
	Временная доступность от окраин до центра — 2 ч. Доля населения городских населенных пунктов агломерационной зоны — не менее 10% от общей численности городского населения. Уровень развития — индекс агломеративности не менее 0,1 <sup>1</sup> .
Унифицированная методика (П.М. Полян, Н.И. Наймарк, И.Н. Заславский)	Выделение агломерации по населенным пунктам <b>по критерию временной доступности до ядра</b> двух видов агломераций (крупногородские — 1,5-часовая доступность от ядра + 0,5-часовая от больших и средних городов-спутников, численность населения ядра > 250 тыс. чел.; большегородские — 1 час от ядра + 0,5 часа от средних городов-спутников, численность населения ядра >100 тыс. чел.). Уровень развития — коэффициент развитости не менее 1 (для крупногородских) или 2 (для большегородских) <sup>2</sup> .
Г.М. Лаппо	Выделение агломерации по городским населенным пунктам ( $\geq 5$ ) <b>по критерию временной доступности до ядра</b> (2-часовая изохрона). Территориальная сближенность городских поселений, общая численность жителей зоны спутников — не менее 50 тыс. чел. Функциональное разделение труда между поселениями. Развитие межселенных производственных, трудовых и культурно-бытовых связей. Отсутствие меры развития помимо людности <sup>3</sup> .
Е.Н. Перцик	Выделение агломерации <b>по множеству критериев</b> , основные из которых — плотность городского населения и непрерывность застройки, людность города-ядра $\geq 100$ тыс. чел.). Без строгих количественных критериев — интенсивность и дальность трудовых и культурно-бытовых поездок, доля занятых за пределами места проживания и вне с/х, количество городских поселений-спутников и интенсивность их связей с городом-центром, коммуникационная связность (транспортные, информационные, инженерные и коммунальные сети), производственные связи. Отсутствие меры развитости помимо людности <sup>4</sup> .

<sup>1</sup> См.: Полян П.М. Территориальные структуры — урбанизация — расселение: Теоретические подходы и методы изучения. М.: Новый хронограф, 2014. 788 с.

<sup>2</sup> См.: Полян П.М., Заславский И.Н., Наймарк Н.И. Проблемы делимитации городских агломераций: сравнение и синтез ведущих методик // Проблемы территориальной организации пространства и расселения в урбанизированных районах. Свердловск, 1988. С. 26—40.

<sup>3</sup> См.: Ульева А.Г. Разработка и апробация методики определения пространственной локализации агломерации (на материалах Республики Башкортостан) // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. 2016. № 10. С. 48—54.

<sup>4</sup> См. там же; Перцик Е.Н. Крупные городские агломерации: развитие, проблемы проектирования // Проблемы развития агломераций России. М., 2009. С. 34—46.

Методика (автор)	Критерии выделения и делимитации городских агломераций
Е.Е. Лейзерович	Выделение специального типа по сетке экономических микрорайонов в рамках специального типа — «Районы тяготения крупных городов или их сростков», — схожего с агломерацией по сетке административных/муниципальных районов. <b>Основные критерии: людность, площадь, внутренней связность, функциональный состав.</b> Пороговая людность $\geq 300$ тыс. чел., тесная сближенность поселений (общая площадь не более 45 тыс. км <sup>2</sup> , желателно — до 30 тыс. км <sup>2</sup> ), наличие между ними развитых путей сообщения. Отсутствие меры развитости помимо людности, индивидуальный подход при делимитации <sup>1</sup> .
Н.И. Наймарк	Выделение агломерации по населенным пунктам <b>по критериям структуры и транспортной доступности</b> ( $\geq 2$ городских поселения в пределах 2-часовой изохроны от города-ядра) и людности центра ( $\geq 100$ тыс. чел.). Отсутствие меры развитости помимо людности <sup>2</sup> .
Ю.Л. Пивоваров	Выделение агломераций <b>по контактным зонам</b> не менее 3 городов (людность $\geq 50$ тыс. чел.) на расстоянии не более 25 км, зона влияния агломерации прямо пропорциональна корню кубическому от численности населения города <sup>3</sup> .
Д.Г. Ходжаев	Выделение агломерации по городам и сетке административных районов <b>по критерию людности и транспортной доступности.</b> Общая численность населения ГА $>100$ тыс. чел., в т.ч. в городе-ядре $>50$ тыс. чел., территория в пределах 1,5-часовой изохроны с долей населения, занятого в сельском хозяйстве, $< 25\%$ <sup>4</sup> .
М.Л. Стронгина	Выделение агломерации по городам и сетке административных районов <b>по критерию людности, транспортной доступности и интенсивности трудовых миграций.</b> Общая численность населения ГА $>100$ тыс. чел., в т.ч. в городе-ядре $>50$ тыс. чел. Негородская периферия — плотно населенная (от 200—250 чел./км <sup>2</sup> ) территория в пределах 1,5-часовой изохроны с долей населения, занятого в сельском хозяйстве, $< 25\%$ , интенсивно совершающая трудовые миграции ( $>20\%$ трудоспособного населения занято за пределами района, в т.ч. $>12\%$ — в городе-ядре) <sup>5</sup> .

<sup>1</sup> См.: Лейзерович Е.Е. Экономические микрорайоны России (сетка и типология). М.: Трилобит, 2004. 128 с.; Смирнягин Л.В. Система расселения России: тенденции к переменам // Городской альманах. Вып. 4. М.: Институт экономики города, 2009. С. 200—209. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2012/0517/analit01.php>

<sup>2</sup> См.: Наймарк Н.И. Динамическая типология городских агломераций СССР / Н.И. Наймарк, И.Н. Заславский // Проблемы изучения городских агломераций. М., 1988. 203 с.

<sup>3</sup> См.: Пивоваров Ю.Л. Основы георбанистики: урбанизация и городские системы. М.: Владос, 1999. 315 с.

<sup>4</sup> См.: Ходжаев Д.Г. Некоторые проблемы регулирования роста и развития населенных мест // В помощь проектировщику-градостроителю. Вып. 1. Киев, 1970.

<sup>5</sup> См.: Стронгина М.Л. Социально-экономические проблемы развития больших городов в СССР. М.: Наука, 1970. 88 с.



Методика (автор)	Критерии выделения и делимитации городских агломераций
В.А. Скутин	Выделение агломерации по сетке административных районов <b>по множеству критериев</b> по методу «суммарного показателя признаков»: степень влияния ядра агломерации на территорию, концентрацию (плотность) населения и населенных пунктов, взаимосвязи между населенными пунктами и др. <sup>1</sup>
А.П. Бурьян	Выделение агломерации по отдельным населенным пунктам <b>по множеству критериев</b> , ключевой из которых (синтетический) — временная доступность (1,5 и 2,5 изохрона). Учет зон тяготения на основе трудовых, производственных, культурно-бытовых, коммунально-хозяйственных, бытовых (снабженческих), рекреационных связей ядра с окружающей территорией <sup>2</sup> .
А.Г. Вишневский	Выделение агломераций по городским населенным пунктам и административным районам <b>по критериям структуры рынка труда и людности</b> : в периферийных районах и городах-спутниках доля занятых в с/х <40 %, доля работников, занятых в ядре ≥25 %, рост численности населения (за межпереписной период) при его относительно высокой плотности (>70 чел./км <sup>2</sup> ) <sup>3</sup> .
В.Г. Давидович	Выделение агломераций <b>по критериям интенсивности маятниковых миграций</b> в составе близкорасположенных городов и ПГТ (от 8–10) в пределах 2-часовой изохроны от ядра <sup>4</sup> .

Составлено Е.В. Антоновым по данным указанных источников

**Территориальная структура агломерации.** Городские агломерации как сложные территориальные образования не образуют гомогенных пространств, как ясно из изложенного выше, они формируются системой населенных пунктов, связанных друг с другом разнообразными по характеру, функциям и интенсивности связям. Г.М. Лаппо в территориальной структуре агломерации выделял следующие элементы: ядро агломерации, поселения-сателлиты, периферийная зона, транспортные магистрали (рис. 1).

<sup>1</sup> См.: Скутин В.А. Городские агломерации как объект экономико-географического исследования // Размещение производительных сил Урала. Свердловск, 1979. С. 56–63.

<sup>2</sup> См.: Бурьян А.П. Делимитация городских агломераций (на примере Челябинской агломерации) // Ученые записки Пермского ун-та им. А.М. Горького. Вып. 311. Пермь, 1973. С. 44–53.

<sup>3</sup> См.: Вишневский А.Г. Городские агломерации и экономическое регулирование их роста (на примере Харьковской агломерации) // Автореф. дис. канд. экон. наук. М., 1967.

<sup>4</sup> См.: Давидович В.Г. Городские агломерации в СССР // Основные вопросы экономической географии. Материалы к IV съезду ГО СССР. Симпозиум «Б». Доклады. Ч. I. Ленинград, 1964. С. 34–47; Он же. О взаимосвязанном расселении в городских агломерациях // В помощь проектировщику-градостроителю. Вып. 7. Киев, 1967.

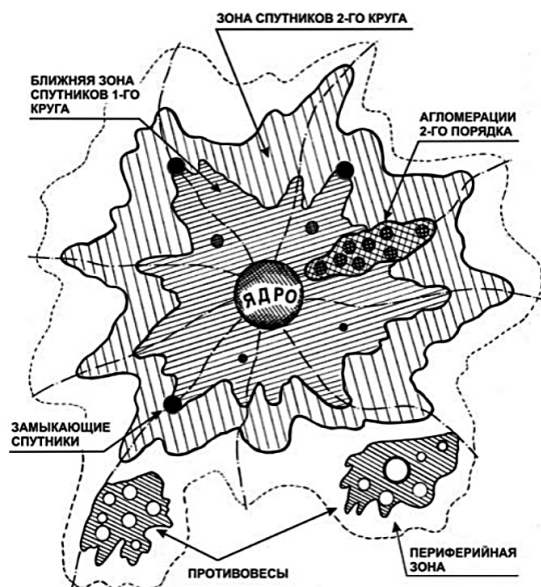


Рис. 1. Территориальная структура городской агломерации (по Г.М. Лаппо<sup>1</sup>)

Ядро агломерации — это центр ее формирования, функционирования, развития, место притяжения рабочей силы.

Поселения-спутники (спутники) — это тесно связанные с ядром населенные пункты, располагающиеся вокруг него. Г.М. Лаппо выделяет несколько поясов спутников. Первый пояс спутников состоит из ближайших поселений, которые зачастую являются продолжением ядра. Он характеризуется высокой степенью взаимодействия с ядром, высокой плотностью дорог и населения, выраженными маятниковыми миграциями. Второй пояс спутников включает поселения с более низкой плотностью населения, застроенные территории чередуются с лесными и сельскохозяйственными угодьями.

Периферийная зона окружает зону спутников, в ней пропадают потоки маятниковых миграций, но имеются значительные рекреационные связи с ядром.

<sup>1</sup> См.: Лаппо Г.М. Города России. Взгляд географа. М.: Новый хронограф, 2012. С. 106.

Г.М. Лаппо отмечает, что на территории агломерации могут возникать локализации повышенной плотности, которые выделяются как «агломерации второго порядка», обладающие центральным городом. Особое место отводится опорному каркасу агломерации. По мнению Г.М. Лаппо, он создает основу территориальной структуры агломерации<sup>1</sup>. В настоящее время, особенно в столичной Московской агломерации, продолжается процесс концентрации населения, особенно в ближнем поясе агломерации; ядро традиционно, в силу ограниченности емкости территории, развивается более медленными темпами, чем ближний пояс.

**Типология агломераций** осуществляется по следующим основным принципам в зависимости от понимания сущности ГА и от целей проводимой типологии: по людности агломерации, по степени сформированности агломерации, по динамике развития, по характеру территориальной структуры.

По величине агломерации выделяется четыре группы. Они выделены на основе показателя людности города-ядра. Разные ученые выделяют различные группы. Так, Г.М. Лаппо выделяет следующие группы городов: крупнейшие — более 1 000 тыс. человек; крупные — 500—1 000 тыс. человек; большие — 250—500 тыс. человек; средние — 100—250 тыс. чел.<sup>2</sup>

К данному критерию типологии обращаются многие географы-урбанисты, использующие преимущественно расселенческо-функциональный принцип в подходе к определению агломерации. Так, еще одну типологию по людности предложил Е.Н. Перцик: крупнейшие ГА — 500 тыс. человек и выше, города-миллионерники; крупные — 100 — 500 тыс. человек; средние — 20—100 тыс. человек; малые — до 20 тыс. чел.<sup>3</sup>

Агломерации разделяют по уровню их сформированности. Для этого используется индекс агломеративности. Есть несколько принципов его расчета. Одна из методик расчета предложена ЦНИИПград<sup>4</sup>. Коэффициент агломеративности представляет собой

<sup>1</sup> См.: *Лаппо Г.М.* Города России. Взгляд географа. М.: Новый хронограф, 2012. С. 92–128.

<sup>2</sup> См.: *Лаппо Г. М.* География городов: Учеб. пособие для геогр. ф-тов вузов. М.: ГИЦ ВЛА-ДОС, 1997. 480 с.

<sup>3</sup> См.: *Перцик Е.Н.* География городов (Геоурбанистика). М.: Высшая школа, 1991. 282 с.

<sup>4</sup> См.: *Волчкова И.В.* Теоретические и практические подходы к исследованию процессов формирования городских агломераций // Региональная экономика: теория и практика. 2013. № 9 (308). С. 42–49.

отношение плотности сети городов к среднему кратчайшему расстоянию между ними и рассчитывается по следующей формуле:

$$K_a = \frac{N}{S} \cdot L,$$

где  $N$  — число городов на территории агломерации;  $S$  — площадь территории агломерации;  $L$  — кратчайшее расстояние между городами на территории агломерации.

На основе его значений агломерации разделяют на следующие типы: наиболее развитые; высокоразвитые; развитые; слаборазвитые.

Другая методика предложена Институтом географии РАН. В их понимании коэффициент развитости агломерации представляет собой следующее произведение<sup>1</sup>:

$$K_a = P \cdot (Mm + Nn),$$

где  $P$  — численность населения агломерации (млн человек);  $M$  — число городов в агломерации;  $N$  — число поселков городского типа в агломерации;  $m$  — доля численности населения городов в численности населения агломерации;  $n$  — доля численности населения поселков городского типа в численности населения агломерации.

На основе полученных значений выделяются следующие типы агломераций: более 50 — наиболее развитые; от 10 до 50 — сильно развитые; от 5 до 10 — развитые; от 2,5 до 5 — слаборазвитые; менее 2,5 — наименее развитые.

Н.И. Наймарк выделяет динамическую типологию, которая отражает темпы роста агломерации: нединамичные (темп роста городского населения за 20 лет менее 1%); слабодинамичные (1–2%); среднединамичные (2–4%); высокодинамичные (4–5%); осободинамичные (более 5%)<sup>2</sup>.

По структуре выделяются следующие типы: моноцентрические (формируются вокруг одного крупного города-ядра); полицентрические (имеют несколько равнозначных городов-ядер).

**Интерес к изучению агломераций России.** Изученность разных агломераций сильно различается. Для оценки неоднородности было

<sup>1</sup> См.: Волчкова И.В. Теоретические и практические подходы к исследованию процессов формирования городских агломераций // Региональная экономика: теория и практика. 2013. № 9 (308). С. 42–49.

<sup>2</sup> См.: Наймарк Н.И. Динамическая типология городских агломераций СССР // Проблемы изучения городских агломераций. М., 1988. 203 с.

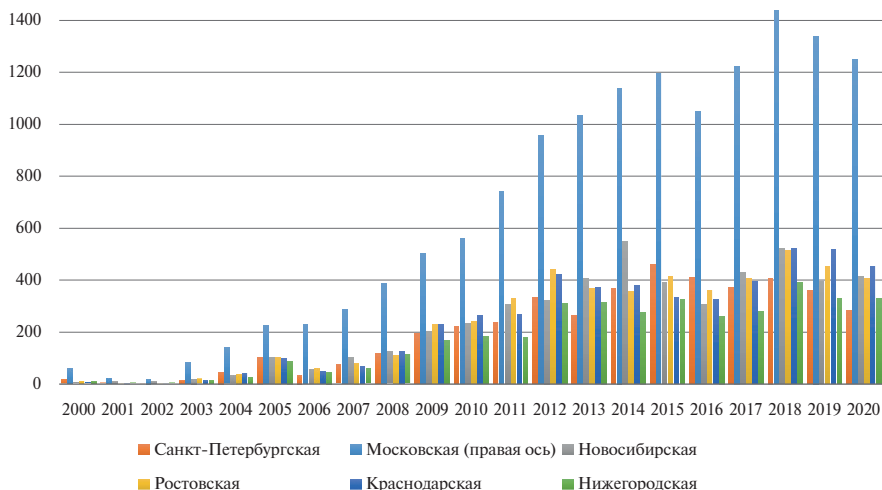
проведено исследование источников с портала *Elibrary.ru* (РИНЦ) и количество запросов в Яндексе (<https://wordstat.yandex.ru/>). Благодаря им появляется возможность рассмотреть актуальность темы через упоминаемость агломераций и частоту поиска. Под упоминаемостью агломераций мы понимаем частоту использования той или иной агломерации в названиях публикаций, в аннотациях к статьям, в ключевых словах и в текстах публикаций.

**Таблица 4. Упоминаемость названий агломераций в публикациях, размещенных в научной электронной библиотеке eLIBRARY.RU, и количество запросов в сервисах Яндекс в 2020 г.**

№	Агломерация	Упоминаний в РИНЦ	Запросы Яндекс (в год)
1	Московская	1250	27 893
2	Краснодарская	451	2 294
3	Новосибирская	413	4 480
4	Ростовская	406	3 224
5	Красноярская	374	2 006
6	Самарско-Тольяттинская	341	2 262
7	Нижегородская	328	23 617 <sup>1</sup>
8	Пермская	317	1 138
9	Челябинская	307	2 075
10	Иркутская	306	1 238
11	Воронежская	288	1 062
12	Санкт-Петербургская	282	5 287
13	Волгоградская	249	1 141
14	Саратовская	214	3 528
15	Омская	208	606
16	Казанская	180	1 521
17	Уфимская	82	953
18	Екатеринбургская	80	2 554
19	Владивостокская	73	8 756
20	Новокузнецкая	37	540

*Выполнено Д. Куликовым по данным <http://elibrary.ru> и <https://wordstat.yandex.ru/>*

<sup>1</sup> В 2020 г. в Нижегородской области была выделено Министерство по градостроительной деятельности и развитию агломераций. Из-за этого количество запросов выросло.



**Рис. 2.** Количество упоминаний Московской, Санкт-Петербургской, Новосибирской, Ростовской, Краснодарской, Нижегородской городских агломераций в публикациях, опубликованных в научной электронной библиотеке eLIBRARY.RU с 2000 по 2020 год

*Выполнено авторами по материалам <http://elibrary.ru>. Дата обращения: 20.11.2021*

За последние четыре года наблюдается смещение фокуса в исследование городских агломераций. В 2016 г. наибольший интерес был к двум крупнейшим агломерациям — Московской и Санкт-Петербургской. К 2020 г. произошел сдвиг в сторону агломераций второго порядка — Краснодарской, Ростовской, Новосибирской. Вероятной причиной изменений стала разработка Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 года, которые она выделила в отдельную категорию «крупнейших городских агломераций» как перспективные центры экономического роста. Количество упоминаний в РИНЦ слабо коррелирует с количеством запросов в поисковой системе Яндекс ( $R^2 = 0,012$ ).

По упоминаемости той или иной агломерации в периодике можно судить об изученности, о динамике изучения. Для оценки были взяты Московская, Санкт-Петербургская, Новосибирская, Ростовская, Краснодарская, Нижегородская агломерации. Из рис. 2 можно сразу отметить схожую динамику. Активный рост с 2004–2005 гг. сменяется стагнацией в начале 2010-х и гг. и некоторым спадом в дальнейшем.

**Перспективы исследования ГА.** В настоящее время становятся популярны исследования по определению границ ГА с использованием данных сотовых операторов<sup>1</sup>. При этом возможность учета территориальной подвижности населения в границах агломерации позволяет говорить о формировании «пульсирующих» систем расселения, которые характеризуются суточным, недельным и сезонным циклом пульсации<sup>2</sup>. Временной фактор становится все более значимым при принятии управленческих решений в ГА, при стратегическом планировании, развитии системы социального обеспечения, системы здравоохранения и образования, развития транспортных коммуникаций.

### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Официальный интернет-портал государственной системы правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201701160039?index=2&rangeSize=1> (Дата обращения: 01.10.2017).
2. *Аверкиева К.В. и др.* Территориальная структура городской системы севера Свердловской области // Известия Российской академии наук. Сер. География. 2015. № 4. С. 24–38.
3. Агломерации Канады // Развитие городских агломераций. Выпуск 2. ОАО «Российский институт градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор». URL: <http://giprogor.ru/sites/default/files/Развитие%20Городских%20агломераций%20-%20аналитический%20обзор.%20Выпуск%202.pdf>
4. *Антонов Е.В.* Городские агломерации: подходы к выделению и делимитации // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2020. Т. 13, № 1. С. 180–202.
5. *Бурьян А.П.* Делимитация городских агломераций (на примере Челябинской агломерации) // Ученые записки Пермского ун-та им. А.М. Горького. Вып. 311. Пермь, 1973. С. 44–53.
6. *Вишевский А.Г.* Городские агломерации и экономическое регулирование их роста (на примере Харьковской агломерации) // Автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 1967.
7. *Волčkova И.В.* Теоретические и практические подходы к исследованию процессов формирования городских агломераций // Региональная экономика: теория и практика. 2013. № 29 (308). С. 42–49.
8. *Глазычев В.Л., Стародубровская И.В.* Челябинская агломерация: потенциал развития. Челябинск, 2008. 134 с.

<sup>1</sup> *Makhrova A.G., Babkin R.A.* Methodological Approaches to the Delimitation of the Boundaries of the Moscow Agglomeration Based on Data from Mobile Operators // Regional Research of Russia. 2020. Т. 10. N 3. P. 373–380.

<sup>2</sup> См.: *Махрова А.Г., Бабкин Р.А.* Анализ пульсаций системы расселения Московской агломерации с использованием данных сотовых операторов // Региональные исследования. 2018. № 2 (60). С. 68–78.

9. *Граф И.В., Жаромских Д.Г.* Межмуниципальное экономическое сотрудничество: опыт правового регулирования в зарубежных странах // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2006. № 1. С. 150–156.
10. *Гуджиабидзе В.В.* Городские агломерации Грузии (проблема делимитации больших городских агломераций) // Проблемы географии населения и пространственной организации. Тбилиси, 1983. С. 132–174.
11. *Давидович В.Г.* Городские агломерации в СССР // Основные вопросы экономической географии. Материалы к IV съезду ГО СССР. Симпозиум «Б». Доклады. Ч. I. Ленинград, 1964. С. 34–47.
12. *Давидович В.Г.* О взаимосвязанном расселении в городских агломерациях // В помощь проектировщику-градостроителю. Вып. 7. Киев, 1967.
13. *Зайончковская Ж.А.* Некоторые направления эволюции расселения // Достижения и перспективы. Вып. 52. М., 1985. С. 42–51.
14. *Ижгузина Н.Р.* Подходы к делимитации городских агломераций // Дискуссия. 2014. № 9 (50). С. 44–52.
15. *Калашникова О.Г.* Агломерационные эффекты при создании и управлении агломерациями // Управление городом: теория и практика. 2015. №3. С. 40–46.
16. *Кашин А.А., Кудрявцев А.Ф., Лекомцев А.Л.* Ижевская агломерация: геоэкономический анализ // Часопис економічних реформ. 2016. № 4 (24). С. 100–107.
17. *Ланно Г.М.* Развитие городских агломераций в СССР. М.: Наука, 1978. 152 с.
18. *Ланно Г. М.* География городов: Учеб. пособие для геогр. ф-тов вузов. М.: ГИЦ ВЛАДОС, 1997. 480 с.
19. *Ланно Г.М.* Города России: Взгляд географа. М.: Новый хронограф, 2012. 504 с.
20. *Ланно Г.М., Полян П.М., Селиванова Т.В.* Агломерации России в XXI веке // Вестник Фонда регионального развития Иркутской области. 2007. № 1. С. 45–52.
21. *Ланно Г.М., Полян П.М., Селиванова Т.В.* Городские агломерации России // Демоскоп Weekly URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2010/0407/tema01.php>
22. *Лейзерович Е.Е.* Экономические микрорайоны России (сетка и типология). М.: Трилобит, 2004. 128 с.
23. *Лейзерович Е.Е.* Экономические микрорайоны СССР (опыт типологического исследования) // Автореф. дис. ... д-ра. геогр. наук. М., 1990.
24. *Листенгурт Ф.М.* Критерии выделения крупномасштабных агломераций в СССР // Известия Академии наук СССР. Сер. География. 1975. №1. С. 41–49.
25. *Лопатников Л. И.* Экономико-математический словарь: Словарь современной экономической науки. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Дело, 2003.
26. *Махрова А.Г.* Городская агломерация // Социально-экономическая география: понятия и термины: Словарь-справочник / Отв. ред. А.П. Горкин. Смоленск: Ойкумена, 2013. С.74.
27. *Махрова А.Г., Бабкин Р.А.* Анализ пульсаций системы расселения Московской агломерации с использованием данных сотовых операторов // Региональные исследования. 2018. № 2 (60). С. 68–78.
28. *Мельникова Л.В.* Размеры городов, эффективность и экономический рост // ЭКО. 2017. №7. С. 5–19.
29. *Наймарк Н.И.* Динамическая типология городских агломераций СССР // Проблемы изучения городских агломераций. М., 1988. 203 с.
30. *Одинцова О.А.* Межмуниципальное сотрудничество: уроки зарубежного опыта // Федерализм. 2013. №2. С. 145–158.
31. *Перцик Е.Н.* География городов (Геоурбанистика). М.: Высшая школа, 1991. 282 с.



32. *Перцик Е.Н.* Крупные городские агломерации: развитие, проблемы проектирования // Проблемы развития агломераций России. М., 2009. С. 34–46.
33. *Пивоваров Ю.Л.* Основы геоурбанистики: урбанизация и городские системы. М.: Владос, 1999. 315 с.
34. *Полян П.М.* Методика выделения и анализа опорного каркаса населения. М.: ИГ РАН, 1988 (Ч. 1 — 220 с.; ч. 2 — 66 с.).
35. *Полян П.М.* Территориальные структуры — урбанизация — расселение: Теоретические подходы и методы изучения. М.: Новый хронограф, 2014. — 788 с.
36. *Полян П.М., Заславский И.Н., Наймарк Н.И.* Проблемы делимитации городских агломераций: сравнение и синтез ведущих методик // Проблемы территориальной организации пространства и расселения в урбанизированных районах. Свердловск, 1988. С. 26–40.
37. Проектирование пространства для будущего // Официальный сайт ОАО «Российский институт градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор». URL: [http://www.giprogor.ru/sites/default/files/Giprogor\\_Preview.pdf](http://www.giprogor.ru/sites/default/files/Giprogor_Preview.pdf).
38. Развитие городских агломераций / Развитие городских агломераций. Выпуск 2. ОАО «Российский институт градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор». URL: <http://giprogor.ru/sites/default/files/Развитие%20городских%20агломераций%20-%20аналитический%20обзор.%20Выпуск%202.pdf>
39. *Рейбайн Т.Я.* Влияние изменение транспортной доступности на формирование границ агломерации // Архитектура, планировка и благоустройство населенных мест. Ростов-на-Дону, 1974. С. 60–65.
40. *Рейбайн Т.Я.* История образования Ростовской агломерации // Архитектура, планировка и благоустройство населенных мест. Ростов-на-Дону, 1974. С. 40–47.
41. *Сергеева А.С., Буруль Т.Н.* К вопросу о выделении границ южной части Волгоградской агломерации // Современные проблемы и пути их решения в науке, производстве и образовании. 2014. № 1 (1). С. 83–87.
42. *Скутин В.А.* Городские агломерации как объект экономико-географического исследования // Размещение производительных сил Урала. Свердловск, 1979. С. 56–63.
43. *Смирнягин Л. В.* Место вместо местоположения? (О сдвигах в фундаментальных понятиях географии) // Географическое положение и территориальные структуры: памяти И.М. Маергойза / Под ред. А. А. Агирречу. М.: Новый хронограф, 2012. С. 421–456.
44. *Смирнягин Л.В.* Система расселения России: тенденции к переменам // Городской альманах. Вып. 4. М.: Институт экономики города, 2009. С. 200–209. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2012/0517/analit01.php>
45. *Стрельников А.И., Семенова О.С.* Варианты определения границ агломерации в современных условиях на основе анализа социальных и экономических связей и с применением расчетного моделирования // Транспортное дело России. 2010. № 8. С. 145–155.
46. *Стрижескина В.Н., Стрижескина И.В.* Некоторые аспекты агломерационного эффекта крупных городов и поселков // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2015. № 12. С. 34–37.
47. *Стронгина М.Л.* Социально-экономические проблемы развития больших городов в СССР. М.: Наука, 1970. 88 с.
48. *Тимиргалеев Р.Ф.* Современные тенденции в рамках городских агломераций США // Региональные исследования. 2014. № 3. С. 100–107.
49. *Уляева А.Г.* Разработка и апробация методики определения пространственной локализации агломерации (на материалах Республики Башкортостан) // Современ-

- ная наука: актуальные проблемы теории и практики. Сер. Экономика и право. 2016. № 10. С. 48–54.
50. Федорова Е.Н., Пономарева Г.А. Аспекты агломерационного развития Якутска // Экономический анализ: теория и практика. 2014. № 39 (391). С. 18–25.
  51. Фолмин И.А. Количественные признаки городских агломераций // Градостроительство. Районная планировка. Городские агломерации. Киев, 1968. С. 20–28.
  52. Харитонова В.М. К определению границ конурбации // ВМУ. 1968. №4. С. 91–98.
  53. Ходжаев Д.Г. Некоторые проблемы регулирования роста и развития населенных мест // В помощь проектировщику-градостроителю. Вып. 1. Киев, 1970.
  54. Цыкалов В.А., Кузьменков К.И. Особенности межмуниципального сотрудничества во Франции // Мир новой экономики. 2016. № 3. С. 131–138.
  55. Чугунова Н.В. Белгородская агломерация в региональной системе расселения // Управление городом: теория и практика. 2014. № 1 (12). С. 30–36.
  56. Boix R., Veneri P., Almenar V. Polycentric Metropolitan Areas in Europe: Towards a Unified Proposal of Delimitation. // Defining the Spatial Scale in Modern Regional Analysis. Advances in Spatial Science (The Regional Science Series). Berlin, Heidelberg, 2012. URL: [https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-642-31994-5\\_3.pdf](https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-642-31994-5_3.pdf)
  57. Cheshire P., Magrini S. Urban growth drivers in a Europe of sticky people and implicit boundaries // Journal of Economic Geography, 2008. 9 (1). P. 85–115.
  58. CMA and CA: Detailed definition. Statistics Canada Service. URL: <http://www.statcan.gc.ca/pub/92-195-x/2011001/geo/cma-rmr/def-eng.htm>
  59. Consiglio dei Ministri. La statistica per le aree metropolitane e sulle aree metropolitane: Proposta per un sistema informativo integrato. Rapporto di Indagine 06.II.2006 Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri.
  60. Definition of Functional Urban Areas (FUA) for the OECD metropolitan database, 2013.
  61. ESPON. Project 3.1 ESPON atlas: mapping the structure of the European territory. Federal Office for Building and Regional Planning. Bonn, 2006.
  62. Freeman A. Towards a common standard: comparing European and American cities. Published in: Greater London Authority Economics Working Papers 2005, N 13, July. URL: [https://mpr.a.ub.uni-muenchen.de/18104/1/MPra\\_paper\\_18104.pdf](https://mpr.a.ub.uni-muenchen.de/18104/1/MPra_paper_18104.pdf)
  63. Fujita M., Krugman P. The New economic geography. Past, present and the future // Papers in Regional Science. 2004. Vol. 83. P. 139–164.
  64. Fujita M., Krugman P., Venables A. The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press. 1999. 367 p.
  65. Knapp W., Schmitt P. Re-structuring Competitive Metropolitan Regions in North-west Europe: On Territory and Governance // European Journal of Spatial Development. 2003. N 6. URL: <http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed%20articles/refereed6.pdf>
  66. Makhrova A.G., Babkin R.A. Methodological Approaches to the Delimitation of the Boundaries of the Moscow Agglomeration Based on Data from Mobile Operators // Regional Research of Russia. 2020. T. 10, N 3, P. 373–380
  67. Metodología utilizada para la delimitación de las Áreas Urbanas. Las áreas urbanas 2016. Ministry of Housing of Spain official web site. URL: [https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG\\_CASTELLANO/\\_ESPECIALES/SIU/ATLAS/](https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/_ESPECIALES/SIU/ATLAS/)
  68. Rapporto annuale 2015. La situazione del Paese. ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica). URL: <https://www.istat.it/it/files/2015/05/Rapporto-Annuale-2015.pdf>
  69. Standards for Delineating Metropolitan and Micropolitan Statistical Areas; Notice // Federal Register. Vol. 75. N 123. // Monday, 28.VI.2010.

**ПОПОВ РОМАН АРКАДЬЕВИЧ,**  
кандидат географических наук,  
заместитель директора направления  
«Муниципальное экономическое развитие»

**ПУЗАНОВ АЛЕКСАНДР СЕРГЕЕВИЧ,**  
кандидат географических наук,  
генеральный директор Фонда «Институт экономики города»,  
директор направления «Муниципальное экономическое развитие»

## **ГОРОДСКИЕ АГЛОМЕРАЦИИ: МЕТОДЫ ДЕЛИМИТАЦИИ И УПРАВЛЕНИЯ**

### **1. ОПРЕДЕЛЕНИЕ И ХАРАКТЕРИСТИКИ ГОРОДСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ**

#### **1.1. Понятие городской агломерации**

Городские агломерации (далее — агломерации) как особые формы расселения — явление относительно молодое. Они были идентифицированы как самостоятельный феномен и объект научного исследования только к середине XX века. Но сегодня именно они формируют мировую урбанистическую «повестку»: на территории агломераций только с численностью населения более 1 млн человек проживает около  $\frac{1}{3}$  населения мира, а в России в 41 крупнейшей (с населением более 500 тыс. человек) агломерации сосредоточено около половины всего населения страны. Поведение людей и экономических субъектов на урбанизированных территориях все менее зависит от пролегания административных границ города. Поэтому для полноценного анализа процессов, происходящих на этих территориях, и для управления этими территориями традиционные ячейки в виде населенных пунктов уже не годятся: агломерации фактически перехватили у городов функции основных «учетных урбанистических единиц».

Согласно принятому в отечественной науке определению *«городская агломерация — это компактная территориальная группировка поселений (главным образом городских), объединенных многообразными и интенсивными связями (хозяйственными, трудовыми, культурно-*

бытовыми, рекреационными и др.)<sup>1</sup>» (автор определения Г.М. Лаппо). Близкое определение вошло и в Стратегию пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года<sup>2</sup>: «Совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними <...>, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями».

Существует также уточняющее приведенные определение П.М. Поляна: «Городская агломерация — компактная и относительно развитая совокупность взаимодополняющих друг друга городских и сельских поселений, группирующихся вокруг одного или нескольких мощных городов-ядер и объединенных многообразными и интенсивными связями в сложное и динамическое единство»<sup>3</sup>. Здесь важен акцент на присущем агломерациям «единстве». Это единство выражается в общих для агломерации рынках (труда, жилья, услуг и пр.), в общей инфраструктуре и в общем пространстве социальных коммуникаций. Притом агломерации не только функционируют как единое целое (или, во всяком случае, стремятся к этому), но и воспринимаются соответствующим образом. Когда мы говорим: «Мытищи — это, считай, уже Москва», мы демонстрируем мышление агломерационными категориями.

Таким образом, квалифицирующими признаками агломерации являются территориальная близость населенных пунктов, их компактность (выражаемая, как правило, через плотность населения и застройки) и наличие связей между ними. Последний критерий — ключевой: если населенные пункты территориально сближены и плотно населены и застроены, но связи между ними по каким-то причинам (плохое транспортное сообщение, наличие физических барьеров и т. п.) недостаточно интенсивны, говорить о наличии агломерации на территории нельзя, так как искомое единство не возникает.

В целом установившееся в российской науке понимание городской агломерации соответствует зарубежной традиции с той лишь поправкой, что в этой сфере единая международная терминология не выработана. Это касается и самого понятия агломерации. Хотя тер-

---

<sup>1</sup> Большая российская энциклопедия. Доступ по ссылке: <https://bigenc.ru/geography/text/2371705>

<sup>2</sup> Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р.

<sup>3</sup> Цит. 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.

мин «агломерация» (на разных языках — *agglomeration*, *agglomération*, *aglomeración* и т.д.) стал эпизодически фигурировать в урбанистическом контексте уже с конца XIX века<sup>1</sup>, а в 1970-х гг. был концептуализирован в логике теории расселения<sup>2</sup>, в современной зарубежной научной литературе он используется сравнительно редко. Чаще для обозначения этого феномена применяются иные термины, которые можно буквально перевести на русский как «городская (урбанизированная, метрополитенская) зона» или «городской (урбанизированный, метрополитенский) район (ареал)». Так, в англоязычной литературе при описании городских агломераций, как правило, используются термины *metropolitan area*, *metropolitan region* и (*functional urban area*, во франкоязычной — *zone urbaine*, в немецкоязычной — *Metropolregion*, в испаноязычной — *área metropolitana*.

Эти термины не во всем тождественны и могут по-разному трактоваться в публикациях разных авторов. Иногда некоторые из них употребляются параллельно, характеризуя урбанизированные территории разного масштаба: так, *urban area* часто трактуется как плотно застроенное ядро внутри *metropolitan area*<sup>3</sup>. Но в конечном счете все эти понятия в разных комбинациях опираются все на те же три квалифицирующих признака агломерации: территориальную сближенность, плотность населения/застройки и связность<sup>4</sup>. Поэтому при рассмотрении зарубежного опыта допустимо распространять российский термин «городская агломерация» на указанные аналоги.

Своего рода обобщением принятых в мировой науке подходов можно считать определение, приведенное на международном ин-

<sup>1</sup> Чаще всего честь первого использования этого термина в близком к современному значении приписывают американскому социологу Э. Уэберу в работе «Рост городов в XIX веке» (1899 г.).

<sup>2</sup> В этом плане важной вехой явились работы французского географа М. Руже.

<sup>3</sup> Аналогично в исследовании в рамках программы «ООН-Хабитат», посвященном анализу принятых в мире концепций определения урбанизированных территорий, городская агломерация определяется как «непрерывная территория с плотностью населения городского уровня, выделенная без учета административных границ», а метрополитенский ареал — как совокупность «густонаселенного городского ядра и менее населенных окружающих территорий». Отмечено также, что метрополитенские ареалы «обычно состоят из нескольких юрисдикций и муниципалитетов, а также городов-спутников, малых городов и перемежающих их сельских районов, социально-экономически связанных с городским ядром». Доступ по ссылке: [https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/06/city\\_definition\\_what\\_is\\_a\\_city.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/06/city_definition_what_is_a_city.pdf)

<sup>4</sup> Если городской ареал (*urban area*) трактуется как урбанизированная территория внутри метрополитенского ареала (*metropolitan area*), то первый чаще определяется через морфологические параметры (сближенность, плотность застройки и пр.), а второй — через параметры связности.

тернет-сайте «Городское население» (City population), концентрирующем информацию о численности населения урбанизированных территорий мира: «Городские агломерации (*urban agglomerations*) и метрополитенские ареалы (*metropolitan areas*) включают в себя центральный город и соседние города (пригороды), образующие взаимосвязанный регион с плотным, преимущественно городским населением. Их население экономически и культурно связано с центральным городом (например, посредством маятниковых мигрантов (*commuters*))»<sup>1</sup>. Разница между агломерациями и метрополитенскими ареалами в этой трактовке сугубо количественная: у последних масштаб больше, и поэтому они могут включать также слабоурбанизированные сельские территории.

## 1.2. Свойства городских агломераций

Городские агломерации — организмы сложные и до сих пор не вполне изученные, но морфологически они вполне поддаются традиционному членению на *центр (ядро)* и *периферийную (спутниковую) зону*.

Под центром (ядром) агломерации (англ. *core*) понимается *центральный город агломерации, на который замыкается большинство внутриагломерационных связей*. Центров может быть и несколько: агломерации с единственным центром называются моноцентрическими, с несколькими — полицентрическими. По отношению к последним иногда также используется термин «конурбация» (англ. *conurbation*)<sup>2</sup>, но надо иметь в виду, что этот термин весьма многозначен (как в русском, так и в английском языке) — он может употребляться и как синоним агломерации вообще (вне зависимости от количества центров), и как обозначение наиболее плотно застроенной территории внутри ядра агломерации, и еще в ряде других значений.

Под периферийной (спутниковой) зоной (в английском языке в основном используется термин *commuting zone*<sup>3</sup>) понимается *территория агломерации за пределами ядра*, включающая как городские, так и сельские населенные пункты, связанные с ядром. Периферийная

<sup>1</sup> Доступ по ссылке: <http://www.citypopulation.de/glossary.html>

<sup>2</sup> Именно в этом значении этот термин использовал его автор — шотландский социолог-урбанист П. Геддес (1903 г.).

<sup>3</sup> Смысл термина *commuting* можно примерно передать как «сообщающийся посредством трудовых маятниковых миграций». Таким образом, в понятии *commuting zone* акцентируется «пронизанность» агломерационной периферии миграционными связями с ядром.

зона неоднородна: внутри ее различается несколько поясов, для каждого из которых характерна своя степень интенсивности взаимосвязей с ядром, убывающая от пояса к поясу по мере удаления от ядра. Соответственно, в наиболее удаленном от ядра поясе эта интенсивность минимальна, и граница этого пояса, за которой связи прекращаются (или достигают пренебрежимо низких значений), является и *границей агломерации*. По Г.М. Лаппо, «там, где связи сходят на нет, вернее, там, где их величина не достигает определенного минимума, проходит внешняя граница агломерации, отделяющая ее от остальной территории»<sup>1</sup>.

Важно подчеркнуть, что граница агломерации — это не жестко определенный барьер, а, скорее, буферная зона. Само ее расположение в пространстве зависит от того, каким способом и с какой точностью оценивать интенсивность связей. Вдобавок эта зона подвижна, причем в этой подвижности присутствуют как долговременные, так и сезонные тенденции. Так, развитие средств коммуникации (автотранспорт, мобильная связь и пр.) способствует удлинению «плеча» агломерационных связей и последовательному расширению границ агломераций. На этом фоне в течение года наблюдается определенная «пульсация»: летом, когда жители ядра массово выезжают на пригородные дачи, граница «отодвигается» от ядра, а зимой, наоборот, приближается к нему.

Хотя режим жизни агломераций определяют в первую очередь «вертикальные» связи по линии «периферия — ядро», в них существуют и «горизонтальные» связи между периферийными территориями, минуя центр. В общем случае, чем более развита агломерация, тем эти связи интенсивнее. Со временем периферийные населенные пункты, замыкающие на себя наибольшее число горизонтальных связей, могут вырасти во внутриагломерационные субцентры, перехватывающие часть функций ядра (сначала — жилые, затем — торговые и сервисные, а в пределе — производственные). Нередко такие «альтернативные» центры располагаются на окраине агломерационной периферии, отсюда предложенный американским исследователем Дж. Гарро для обозначения этого феномена термин *edge cities* (окраинные города).

Естественный итог развития локальных субцентров внутри периферийной зоны наиболее крупных и развитых агломераций — вызре-

---

<sup>1</sup> Лаппо Г.М. Развитие городских агломераций в СССР. М.: Наука, 1978. С. 25.



вание там агломераций второго порядка со своими ядрами и со своей периферией. К примеру, в границах Московской агломерации исследователи выделяют более 20 «младших» агломераций<sup>1</sup> (Мытищинско-Щелковскую, Долгопрудненско-Химкинскую, Люберецко-Раменскую и др.). Их периферии наслаиваются друг на друга, формируя сложный рельеф пространства социальных и экономических взаимодействий. Таким образом, агломерации могут быть многоуровневыми.

В свою очередь территориально близкие агломерации, разрастаясь, скрепляются связями и в итоге фактически срастаются, образуя более сложные, наагломерационные формы расселения. Вслед за Ж. Готтманом, предложившим этот термин в 1950-х гг., их принято называть «мегалополисами». Пример мегалополиса — цепь агломераций на Атлантическом побережье США, включающая, в частности, агломерации Бостона, Нью-Йорка, Филадельфии и Вашингтона (за ним закрепилось прозвище Босваш). В России, по мнению большинства исследователей, сложившихся мегалополисов пока нет, идут дискуссии о возможных кандидатах в их число (чаще всего в качестве таковых называется территория, объединяющая зоны влияния Московской и Нижегородской агломераций).

Таким образом, городские агломерации — это динамичные организмы, траектория развития которых «вмонтирована» в общую логику процесса урбанизации. Они возникают там, где для этого есть соответствующие условия, и сами подвержены эволюции как сложные системы внутри еще более сложных систем расселения.

## **2. ПРОБЛЕМЫ ВЫЯВЛЕНИЯ И ДЕЛИМИТАЦИИ АГЛОМЕРАЦИЙ**

### **2.1. Актуальность выявления и делимитации агломераций**

В России ситуация с осмыслением и изучением агломераций весьма противоречива. С одной стороны, советская наука восприняла агломерационную теорию еще в 1960-х гг.<sup>2</sup>, а уже в 1970–80-х гг.

<sup>1</sup> См.: *Махрова А., Нефедова Т., Трейвиш А.* Московская агломерация и «Новая Москва» / *Pro et contra*. 2012. № 6 (57). С. 21. Доступ по ссылке: [https://carnegieendowment.org/files/ProEtContra\\_57\\_19-32.pdf](https://carnegieendowment.org/files/ProEtContra_57_19-32.pdf)

<sup>2</sup> Стоит отметить на удивление оперативное и в целом позитивное восприятие советским научным сообществом концепции, которая на первых порах не могла не вызывать подозрений как «буржуазная» и чуждая советской науке (уже хотя бы потому, что в трудах классиков марксизма-ленинизма об агломерациях ничего не говорилось). Хотя некоторые наиболее консервативные и идеологизированные советские урбанисты остались на скептических позициях по отношению к агломерациям, их точка зрения быстро стала маргинальной в научном мейнстриме.



появились первые отечественные методики делимитации и оценки развитости агломераций. С другой стороны, с тех пор существенного продвижения в этом направлении по сути не произошло, в то время как существующие методики объективно устарели. Само же понятие «агломерация» хотя и вошло в широкий обиход и даже нашло отражение в федеральных документах стратегического планирования<sup>1</sup> и в региональных правовых актах, но до сих пор отсутствует в федеральном законодательстве. Соответственно, нет и общепринятой методики делимитации агломераций, притом что общественный запрос на создание таковой определенно существует. В 2021 г. в рамках подготовки фронтальной стратегии развития России Правительством Российской Федерации сформирован перечень крупнейших (так называемых приоритетных) агломераций страны общим числом 41<sup>2</sup>, но описание границ этих агломераций и методы, которыми эти границы определялись, обнародованы не были.

Отставание науки от потребностей практики стало одной из причин мифологизации понятия агломерации в современной России, отягощения его неверными трактовками. Частое и не всегда уместное упоминание агломераций экспертами и чиновниками разных уровней с начала 2000-х гг. привело к распространению представления, будто «агломерация» — это некая умозрительная концепция, имеющая отдаленное отношение к действительности (или — в более радикальной форме — что это очередной «модный» термин, за которым не стоит никакого реального содержания). Специально опровергать этот миф нет нужды: нравятся нам агломерации или нет, это объективный факт нашей жизни. Другое дело, что агломерации могут быть идентифицированы адекватно реальности, а могут быть «назначены» субъективно, без веских на то оснований<sup>3</sup>, и в последнем случае это понятие в самом деле вырождается в оторванный от реальности ярлык.

<sup>1</sup> В частности, концепция крупнейших агломераций как «точек роста» для экономики страны красной нитью проходит через Стратегию пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, а в рамках национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» разрабатываются программы, непосредственно ориентированные на агломерации.

<sup>2</sup> См. презентацию стратегии «Агрессивное развитие инфраструктуры». Доступ по ссылке: [http://ancb.ru/files/ck/1618305869\\_Husnullin\\_i\\_Plan\\_Mishustina.pdf](http://ancb.ru/files/ck/1618305869_Husnullin_i_Plan_Mishustina.pdf)

<sup>3</sup> К примеру, в Ульяновской области еще в 2016 г. было подписано соглашение о «создании» Ульяновско-Димитровградской агломерации, притом что факт существования этой агломерации как единого целого вызывает сомнения у специалистов.

Впрочем, подобный скепсис в отношении агломераций был характерен, скорее, для общественного мнения 10–15-летней давности. Сейчас этот миф постепенно утрачивает популярность, но на его место приходит противоположный и не менее вредный миф. Согласно этому новейшему мифу агломерации не просто существуют, но и приносят большую пользу экономике самим фактом своего существования. Таким образом, недооценка значимости агломераций сменяется их переоценкой и даже своего рода «фетишизацией».

На самом деле агломерация сама по себе — это не хорошо и не плохо, как не является благом или злом большой город как таковой. У агломераций в общем случае есть как плюсы, так и минусы, и у разных агломераций их баланс различен. Безусловно, существует известный феномен агломерационного эффекта: экономического выигрыша вследствие территориальной концентрации ресурсов<sup>1</sup>, который породил и сами агломерации, и представления об их благотворности. Но этот выигрыш может «компенсироваться» целым рядом проблем, специфичных для агломераций. Вот лишь некоторые наиболее типичные:

— рост транспортной, экологической и прочей нагрузки на ядро, куда стягиваются основные потоки маятниковых мигрантов;

— т.н. *urban sprawl* («городское расползание»): бесконтрольный экстенсивный рост застроенных территорий ввиду расширения влияния ядер все далее на периферию (следствия этого процесса — ухудшение связности внутри агломерации, снижение транспортной доступности и усложнение управления);

— снижение качества городской среды на периферии, т.к. экстенсивное расширение урбанизированного пространства опережает его качественное преобразование (в пределе это чревато обрастанием агломерационных ядер районами самостройных трущоб вроде бразильских фавел);

— усиление пространственных дисбалансов в социально-экономическом развитии территорий внутри агломерации<sup>2</sup>;

<sup>1</sup> Заметим, к слову, что агломерационный эффект — это необходимое, но недостаточное условие агломерации. Он может наблюдаться и вне городских агломераций. Сам этот термин произошел хоть и от той же латинской основы, что и термин «агломерация», но независимо от него, так что терминологическая близость в данном случае обманчива.

<sup>2</sup> Эта проблема зачастую усугубляется спецификой бюджетной системы. В системах, где подоходный налог уплачивается по месту работы граждан (как в России), большую часть поступлений по этому налогу концентрируют ядра агломераций, сосредоточивающие большинство рабочих мест, а периферия, откуда ездят на работу в ядро маятниковые мигранты, «свои» налоги, наоборот, недополучает.

— риски социальных конфликтов ввиду концентрации на территории представителей разных социальных, культурных, этнических групп, конкурирующих за ресурсы;

— затрудненность адекватного статистического учета ввиду массового несовпадения мест регистрации и фактического проживания населения.

Таким образом, агломерация — это не фактор решения проблем территории, а скорее «вызов», который надо уметь принимать. Вопрос в том, как его принимать. Тут надо сказать, что миф об имманентной благотворности агломераций порождает еще один миф: раз агломерации так важны, их нужно активно создавать (формировать)<sup>1</sup>. Тут уже налицо не только переоценка полезности агломераций, но игнорирование их естественной природы. Агломерации не просто объективно существуют, но и почти не поддаются искусственному формированию.

Почему «почти»? Строго говоря, радикальное утверждение, что агломерацию нельзя создать с нуля, в теории не является верным. Большинство факторов, способствующих возникновению агломераций, теоретически могут быть созданы или инспирированы искусственно. Но результат воздействия этих факторов, во-первых, заведомо выходит за обозримый горизонт планирования и, во-вторых, совершенно не гарантирован, так как зависит еще и от множества иных обстоятельств, не подвластных управлению. С этой поправкой оперирование термином «создание агломераций» в управленческой логике действительно следует признать неоправданным, тем более что в большинстве случаев конкретные агломерации, о намерении «создать» которые заявляют чиновники, давно существуют без их помощи.

При этом развитием агломераций можно и нужно грамотно управлять, минимизируя существующие риски и используя потенциал агломерационных эффектов. Более того, именно управление сложноорганизованными урбанизированными территориями сегодня становится одним из важнейших направлений государственного и муниципального менеджмента.

Чтобы грамотно управлять развитием агломерации, важно в первую очередь правильно ее идентифицировать, т. е. выявить ее грани-

---

<sup>1</sup> Иногда, впрочем, под созданием (формированием) агломерации понимается создание (формирование) организационных структур управления развитием агломерации. В таких случаях это неудачная формулировка, а не неверное целеполагание.

цы или, другими словами, провести ее делимитацию. Поэтому делимитация агломераций из сугубо академического упражнения, каким она была еще лет 20 назад, сегодня превратилась в насущную практическую задачу, что к счастью, совпало с появлением новых инструментов для решения этой задачи.

## 2.2. Методы идентификации и делимитации агломераций

В общем случае делимитации агломерации предшествует идентификация ее ядра: населенного пункта, достаточно крупного и экономически развитого, чтобы «собрать» вокруг себя агломерацию<sup>1</sup>. В ряде методик устанавливаются пороговые значения характеристик ядра — чаще всего за таковую берется численность его населения. Этот показатель в разных методиках сильно варьирует. Так, в США ядрами метрополитенских статистических ареалов (metropolitan statistical areas) признаются города с численностью населения более 50 тыс. человек; в Японии таковыми считаются города с численностью населения более 500 тыс. человек. В советских методиках, разработанных в 1970–80-х гг., пороговыми значениями численности населения ядра агломерации признавались отметки в 100 тыс. человек (методика ЦНИИП градостроительства) и 250 тыс. человек (методика Института географии АН СССР).

Отдельный вопрос: как определять границы выделяемого ядра? Они ведь совершенно не обязаны совпадать с официальными границами центрального города, которые могут быть установлены сколь угодно произвольно. Делимитация ядра представляет самостоятельную задачу, от решения которой зависит определение конфигурации поясов вокруг ядра и в конечном счете — установление границ всей агломерации. В России эта часть относится к наименее проработанным аспектам делимитационных методик<sup>2</sup>, и ей нередко пренебрегают, по умолчанию отождествляя ядро с территорией соответ-

<sup>1</sup> Здесь и далее по умолчанию речь идет о моноцентрических агломерациях как, с одной стороны, более распространенных в мире и в России и, с другой стороны, лучше проработанных в плане методологии делимитации. Для полицентрических агломераций изложенные далее подходы сохраняют актуальность, но с поправкой на более сложный инструментарий, учитывающий наличие нескольких ядер и взаимное перекрытие их периферий.

<sup>2</sup> Пример подхода к решению этой проблемы на российском материале см. в статьях А.Э. Райсиха: *Райсих А.Э.* К вопросу об определении границ городских агломераций: мировой опыт и формулировка проблемы // Демографическое обозрение. 2020. № 1. С. 27–53; *Он же.* Определение границ городских агломераций России: создание модели и результаты // Демографическое обозрение. 2020. № 2. С. 54–96.

ствующего населенного пункта. В зарубежных исследованиях этот аспект проработан лучше, там широко применяется концепт «реального ядра» агломерации, которое может оказаться как меньше, так и больше номинальной территории города (в англоязычной литературе для его обозначения чаще всего используются термины *urban core* или *urban area*). Для выделения такого ядра обычно используются плотностные и морфологические критерии: плотность застройки и/или населения, минимальное расстояние между застроенными кварталами и пр.

В качестве примера международной методик, учитывающей этот аспект, можно привести алгоритм выделения функциональных урбанизированных ареалов (*functional urban areas, FUA*), разработанный ОЭСР совместно с Европейским союзом. В соответствии с этой методикой на территорию накладывается сетка с ячейками площадью 1 км<sup>2</sup>. Далее выявляются ячейки с плотностью населения более 1500 чел/км<sup>2</sup>. Если совокупная численность населения таких смежных ячеек превышает 50 тыс. чел. (для некоторых стран пороговое значение установлено на уровне 100 тыс. чел.), они вместе формируют ядро урбанизированного ареала (*urban centre*). Затем вокруг выделенных ядер формируются т.н. города (*cities*), в состав которых, наряду с ядрами, включаются территории окружающих единиц административно-территориального деления, не менее 50% населения которых проживает в ядре. Наконец, на завершающем этапе формирования FUA к городу присоединяется периферия (*commuting zone*), идентифицируемая как территория, не менее 15% жителей которой работают в городе<sup>1</sup>.

Этот алгоритм интересен тем, что функциональные урбанизированные ареалы как бы выстраиваются «снизу вверх», изначально не принимая в расчет сложившиеся границы населенных пунктов: «города», выделяемые на втором этапе делимитации, могут территориально не совпадать с официально определенными городами.

За выделением ядра следует этап собственно делимитации. Поскольку, как отмечено выше, агломерации характеризуются постепенным снижением интенсивности центр-периферийных связей от ядра к периферии (по разным направлениям — с разной скоростью),

---

<sup>1</sup> *Dijkstra L., Poelman H., Veneri P.* (2019). The EU-OECD definition of a functional urban area, OECD Regional Development Working Papers. Vol. 11.

все существующие методики делимитации агломераций принимают в качестве границы агломерации линию, соединяющую точки с «минимально значимой» (пороговой) интенсивностью связей с ядром. Таким образом, ключевое значение приобретает выбор критериев оценки этой интенсивности (критериев связности).

Используемые критерии связности, исходя из опыта их применения на практике, можно разделить на основные и вспомогательные.

*Основные критерии*, как правило, формируют ядро методик делимитации, и для оценки по ним используются достаточно строгие количественные методы. Наиболее распространенными и первыми по времени возникновения основными критериями являются транспортная доступность от периферии до ядра агломерации и доля жителей периферии агломерации, работающих на территории ядра, и оборот.

Оценка *транспортной доступности* проводится путем расчета времени, необходимого маятниковым мигрантам для того, чтобы добраться от некоторой точки за пределами ядра агломерации до ядра агломерации (и наоборот) с учетом существующей транспортной ситуации. Точки берутся на основных магистралях (автомобильных и/или железнодорожных), соединяющих ядро вычисляемой агломерации с периферией. Априорно экспертно определяется пороговое значение транспортной доступности, превышение которого означает, что мигранту затруднительно в ежедневном режиме перемещаться между периферией и ядром, и, следовательно, территория с такой доступностью при прочих равных условиях находится за пределами агломерации.

Чаще всего в качестве такого порогового значения принимается 1,5 часа (в одну сторону)<sup>1</sup>, но нередко допускается и двухчасовая (реже — трехчасовая) доступность. Эти цифры имеют теоретическое обоснование. Так, отечественный географ Г.А. Гольц установил зависимость между средней продолжительностью рабочего дня и средним временем трудовой поездки в один конец. Исходя из его

---

<sup>1</sup> См., например: Уляева А.Г. Анализ методических подходов к выделению агломерационных образований // Региональная экономика: теория и практика. Т. 14. Вып. 12. Декабрь 2016. С. 17–27. Доступ по ссылке: <https://www.fin-izdat.ru/journal/region/detail.php?ID=70151>; Пономарев Ю., Радченко Д. Реальные границы агломераций и распространение коронавируса // Мониторинг экономической ситуации в России: Тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2020. № 9(111). Апрель. Доступ по ссылке: <https://www.iep.ru/upload/iblock/e9a/5.pdf>

расчетов 1,5 часа для среднего города и 3 часа для городской агломерации признавались предельной величиной времени, которое маятниковый мигрант в принципе готов тратить на дорогу (т.н. константа Гольца)<sup>1</sup>.

Далее строится система изохрон — линий, соединяющих точки с равной временной доступностью до ядра. Территории, ограниченные изохронами, соответствуют поясам периферийной зоны агломерации; в частности, получасовая транспортная доступность, оцениваемая специалистами как наиболее комфортная, обычно используется для выделения границы первого пояса. Изохрона, соединяющая точки с пороговой доступностью, соответствует границе агломерации.

Относительный недостаток этого метода заключается в том, что он позволяет оценить скорее потенциальную, чем реальную связность: ведь далеко не все жители периферии, имеющие доступ к ядру, де-факто этим доступом пользуются с достаточной частотой. Поэтому метод изохрон обычно несколько завышает территорию агломераций против реальной. Тем не менее при прочих равных условиях он весьма надежен, а с появлением Гугл- и Яндекс-карт с сервисом расчета расстояний он стал существенно менее трудоемким, чем раньше. Поэтому на сегодня этот метод является основным.

Оценка *доли жителей периферии агломерации, работающих на территории ядра*, проводится путем либо анализа статистики маятниковых миграций, либо (если такая статистика не ведется, как в России) офлайн- или онлайн-социологических опросов жителей потенциальной периферийной зоны. Респондентам обычно задают вопросы о частоте поездок в ядро агломерации и целях таких поездок. Соответственно, граница агломерации фиксируется там, где доля респондентов, положительно отвечающих на вопрос о поездках в ядро (с нужной частотой и целью), достигает порогового значения.

Этот метод в целом точнее, чем метод изохрон транспортной доступности, потому что оценивает фактическую, а не потенциальную связность. В то же время в отсутствие регулярной статистики маятниковых миграций он более трудоемок по сравнению с методом изо-

---

<sup>1</sup> См.: Социально-экономическая география: понятия и термины: Словарь-справочник / Отв. ред. А.П. Горкин. Смоленск: Ойкумена, 2013. С. 115.

хрон транспортной доступности. За рубежом, где ведется учет маятниковых миграций, этот метод более распространен, в то время как в России предпочитают опираться на метод изохрон транспортной доступности. Поэтому, кстати, функциональные урбанизированные ареалы, получаемые в результате применения описанной выше методики ОЭСР к российским урбанизированным территориям, в среднем оказываются в 1,5–2 раза меньше по площади соответствующих агломераций, выделенных по отечественным методикам.

Из менее традиционных методов определения границ агломераций следует выделить метод анализа *пространственного распределения наружной рекламы*. Анализируется реклама, размещенная на щитах вдоль основных автомагистралей, соединяющих ядро агломерации с периферией. Предполагается, что по мере удаления от ядра в объеме наружной рекламы снижается доля рекламы товаров и услуг, реализуемых (предоставляемых) и потребляемых на территории ядра, и растет доля товаров и услуг, реализуемых (предоставляемых) и потребляемых на периферии агломерации и за ее пределами. Границей агломерации в соответствии с этим методом служит линия, на которой доля рекламы товаров и услуг, реализуемых (предоставляемых) на территории ядра, достигает минимума.

Этот метод использовался, в частности, при делимитации Челябинской агломерации в середине 2000-х гг. и в целом хорошо себя зарекомендовал<sup>1</sup>. Его относительными недостатками являются трудоемкость и завязанность на натурные обследования<sup>2</sup>; кроме того, не всегда удается достаточно точно идентифицировать целевую аудиторию той или иной конкретной рекламы, а частота расстановки рекламных щитов может быть неравномерной по разным направлениям.

В последнее десятилетие информатизация общества и развитие средств коммуникации привели к существенному расширению методического арсенала для определения границ агломераций. В частности, появились методы, опирающиеся на анализ «больших данных» (*big data*). Среди них наибольшим потенциалом для использования в целях делимитации агломераций обладают большие данные, гене-

<sup>1</sup> См.: Глазычев В. и др. Челябинская агломерация: потенциал развития. Челябинск, 2008. С. 78, 91–93.

<sup>2</sup> До некоторой степени компенсировать натурные обследования может анализ снимков Google Street View и Яндекс.Панорам вдоль основных автомагистралей. Но этот способ пригоден только для территорий в границах крупных городов, да и то не всех.



рируемые мобильными устройствами населения<sup>1, 2</sup>. Данные операторов мобильной связи позволяют локализовать местоположение обоих абонентов при совершении звонка и, соответственно, очертить круг общения жителей агломерации. Чем ближе к границе агломерации, тем у среднестатистического абонента на ее территории ниже доля телефонных собеседников среди жителей ядра агломерации и выше доля собеседников, проживающих за его пределами. Кроме того, «большие данные» позволяют определить местоположение пользователей мобильных устройств в разные периоды (например, в дневное и ночное время) и таким образом получить представление о географии потоков маятниковых миграций более точное, чем при использовании методов соцопросов и анализа статистики (в том числе и потому, что учитываются не только проживающие на территории агломерации резиденты, но и временно пребывающие там лица).

Минус этого метода — ограниченный доступ к необходимым для исследования данным. Их требуется приобретать у операторов мобильной связи, причем в идеале для повышения репрезентативности нужны данные разных операторов, так как их представленность на территории агломерации может быть неравномерной. Эти данные также не учитывают возможное наличие более одной SIM-карты у абонента и людей, у которых нет мобильных телефонов (прежде всего это дети младшего возраста) либо имеются примитивные телефоны, ограниченно генерирующие «большие данные» (а это главным образом люди старших возрастов).

Для делимитационных целей в контексте «больших данных» также могут быть использованы данные социальных сетей, фиксирующие места жительства, учебы и работы пользователей. До некоторой степени эти данные могут заменять данные социологических обследований, если последние нет возможности провести. При этом надо иметь в виду, что пользователи далеко не всегда указывают в соцсетях реальные сведения о себе и могут не указывать их вообще.

*Вспомогательные критерии* используются в качестве дополнения к основным и обычно носят «контрольный» характер по отношению

---

<sup>1</sup> См.: Богоров В., Новиков А., Серова Е. Самопознание города // Археология периферии. М., 2013. С. 380–405. Доступ по ссылке: [http://issuu.com/mosurbanforum/docs/\\_d\\_uf\\_380-405\\_data](http://issuu.com/mosurbanforum/docs/_d_uf_380-405_data)

<sup>2</sup> См.: Махрова А.Г., Бабкин Р.А. Анализ пульсаций системы расселения Московской агломерации с использованием данных сотовых операторов // Региональные исследования. 2018. № 2. С. 68–78.

к ним, позволяя принимать решение об отнесении к агломерации «спорных» территорий, которые по одним основным критериям входят в агломерацию, а по другим — не входят. Для оценки связности по этим критериям не применяются строгие количественные методы, что и обуславливает их вспомогательную роль. Основными методами оценки являются экспертные интервью и контент-анализ СМИ, а в результатах такой оценки велика роль субъективных заключений.

Чаще всего к вспомогательным критериям относятся следующие:

- наличие и интенсивность экономических связей между бизнес-субъектами муниципальных образований, потенциально входящих в агломерацию;

- наличие и интенсивность политических и культурных связей между органами местного самоуправления муниципальных образований, потенциально входящих в агломерацию;

- наличие в пределах потенциальной агломерации общих рынков труда, жилья, недвижимости и пр.;

- степень интегрированности инфраструктур муниципальных образований, потенциально входящих в агломерацию.

Наряду с критериями связности для делимитации агломераций могут применяться критерии, оценивающие иные параметры агломерации исходя из принятой исследователем концепции агломерации: территориальная сближенность, плотность застройки и населения, наличие барьеров, затрудняющих коммуникации внутри агломерации (особенности рельефа, водные преграды, политические границы), и пр. К примеру, в делимитационных методиках советской школы наряду с временной транспортной доступностью от периферии до ядра использовался также критерий *числа городских населенных пунктов в периферийной зоне* (не менее 3 или не менее 5, в зависимости от методики). То есть предполагалось, что при прочих равных условиях агломерация более урбанизированна, чем не являющаяся ею территория. Но представляется, что сегодня, с развитием урбанизации и распространением городского образа жизни на сельские территории (т.н. *рурбанизацией*), этот формальный критерий во многом утратил значимость (даже с поправкой на повышение пороговых значений). К тому же он очень зависим от произвольных административных преобразований сельских населенных пунктов в городские и наоборот.

Применение каждого из использованных в рамках методики основных и вспомогательных критериев, как правило, дает на выходе

разные конфигурации территории, потенциально входящей в агломерацию. Это нормально, так как взаимодействие акторов в разных сферах может иметь различную направленность и интенсивность. За агломерацию в таком случае может приниматься территория на пересечении всех полученных конфигураций с отсечением территорий, не попадающих в агломерацию по одному или по нескольким критериям. Но возможен и подход, при котором критериям присваивается разный вес и в агломерацию включаются территории, попадающие туда по наиболее значимым критериям.

### **2.3. Цели делимитации агломераций**

Выбор методов делимитации из «меню», представленного выше, определяется в первую очередь целеполаганием. Прежде чем приступать к делимитации агломерации, важно четко представлять, для чего мы это делаем. Результат в данном случае, т. е. определенная территория агломерации, в немалой степени зависит от постановки задачи. Существуют или нет где-либо в природе «истинные границы» агломерации — вопрос скорее философский. Но очевидно, что в зависимости от того, какую проблему мы хотим решить, один подход к выделению границ агломерации может оказаться предпочтительнее другого.

Можно выделить три основных вида целей, которые преследуются при делимитации агломераций:

- получение статистической информации для принятия управленческих решений;
- реализация крупных проектов (программ), как правило, государственных (но, возможно, и частных, финансируемых крупной корпорацией);
- организация межмуниципального сотрудничества (в том числе и для реализации межмуниципальных проектов).

Соответственно, выделяемые агломерации в каждом случае будут исполнять разную роль: ячеек для сбора и обобщения статистической информации, территорий для реализации проекта или пространства для организации взаимодействия. При этом во втором случае важную роль для выбора инструментов делимитации играет характер реализуемого проекта, а в третьем — круг вопросов, которые планируется решать посредством сотрудничества. И необязательно, что в каждом случае границы этих «прикладных» агломераций будут совпадать. К примеру, если проект предполагает оптимизацию и модернизацию

инфраструктуры общественного транспорта в пределах агломерации, очевидно, что нас будут интересовать в первую очередь транспортные коммуникации и что именно по ним мы будем мерить внутриагломерационную связность. Если проект имеет социальный характер, возможно, имеет смысл сделать акцент на выявлении направлений общественных коммуникаций (через анализ «больших данных»).

Поэтому несовпадение границ агломераций, выявленных разными методиками, совершенно необязательно свидетельствует о недостатках какой-то из методик либо об ошибках их применения. Например, тот факт, что границы Челябинской агломерации, выделенные в рамках национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги России», существенно расходятся с границами ее же, согласно Стратегии социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 г., можно рассматривать и как отражение разных приоритетов при делимитации.

За рубежом одним из основных стимулов к проведению делимитации агломераций выступает организация информационного (статистического) обеспечения управленческих решений, что часто отражается и в названии выделяемых «агломерационноподобных» ячеек. Пример — вышеупомянутые метрополитенские статистические ареалы в США, само слово «статистические» в названии которых свидетельствует об их первоочередной функции. Напротив, в России эта цель не преследуется вовсе, хуже того, в системе Росстата агломерации отсутствуют как класс<sup>1</sup>. И это отдельная большая проблема: отечественная статистика привязана к ячейкам даже не населенных пунктов, а муниципальных образований, что на фоне процессов ликвидации поселений и преобразования городских округов в муниципальные районы и округа становится все менее релевантным действительности.

В России цель делимитации агломераций вообще редко декларируется, а в тех случаях, когда эту цель можно хотя бы реконструировать, это, как правило, второй из представленных видов целеполагания: реализация государственных проектов. Поэтому, в частности, самое «агломерационно продвинутое» ведомство современной России — Минтранс —

---

<sup>1</sup> В последнее время появилась надежда на исправление этой ситуации. На презентации Индекса качества жизни в городах России, разработанного ВЭБ.РФ, в декабре 2021 года начальник Управления международной статистики Росстата высоко оценил методику выделения функциональных урбанизированных ареалов ОЭСР и обозначил интерес Росстата к использованию этого опыта в практике ведомства. Доступ по ссылке: <https://oecd-russia.org/sessions/prezentatsiya-indeksa-kachestva-zhizni-v-gorodah-rossii-8122021-vebrf.html>

вынужденно мыслить в логике агломераций при реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги».

Организация межмуниципального сотрудничества тоже иногда является поводом для определения границ агломераций, но в таких случаях не всегда очевидно, что границы были определены по какой-либо научной методике, а не просто «назначены» исходя из тех или иных политических соображений (например, исходя из текущей готовности руководства муниципальных образований вступать в договорные отношения). Это, впрочем, характерно и для некоторых «государственно-определенных» агломераций. Сложно, например, рационально обосновать невключение городского округа Бор, давно и тесно интегрированного с Нижним Новгородом, в состав Нижегородской агломерации, как это следует из Стратегии социально-экономического развития Нижегородской области до 2035 года<sup>1</sup>.

При этом важно отметить, что в определенной мере «политическая» поправка при делимитации агломераций неизбежна. Дело в том, что граница агломерации, установленная научными методами, разумеется, не обязана совпадать с административными или муниципальными границами; в теории она может даже сечь территории населенных пунктов. Однако, если остановиться на выделенной таким образом, максимально приближенной к «реальной» границе, делимитация останется сугубо академическим упражнением без шансов на практическое применение: в рамках такой агломерации нельзя будет ни собирать статистическую информацию, ни учреждать организационные структуры управления ее развитием. Поэтому в большинстве случаев выделенную научными методами границу агломерации приводят к границам существующих единиц административно-территориального деления и муниципальных образований.

Если нарезка этих единиц достаточно дробна, то с учетом отмеченной условности и изменчивости агломерационных границ как таковых это допущение не является критическим. Но, чем крупнее административные (муниципальные) ячейки, тем более приблизительными и менее адекватными реальности становятся агломерационные границы. И здесь вновь приходится критически расценить принятый в России курс на укрупнение территорий муниципальных образований — он, помимо прочего, затрудняет точную делимитацию агломераций.

---

<sup>1</sup> Утверждено постановлением правительства Нижегородской области от 21 декабря 2018 г. № 889.

### 3. МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ АГЛОМЕРАЦИЯМИ

Управление развитием агломераций неизбежно опирается в базовое противоречие. С одной стороны, агломерация — организм, объективно стремящийся к единству. С другой стороны, любая агломерация по факту разделена административными и муниципальными границами и компетенциями разных органов управления и самоуправления, деятельность которых ставит барьеры на пути естественного стремления территории к интеграции. И получается, что к отмеченным выше проблемам агломераций, обусловленным объективной спецификой их развития, добавляется особая категория: проблемы барьеров в пользовании агломерационной инфраструктурой. Вот наиболее типичные из них:

— затрудненность пользования услугами ближайших к месту проживания учреждений образования или здравоохранения, если те расположены на территории другого муниципального образования;

— разобщенность маршрутов пассажирского транспорта, «замкнутых» в пределах муниципальных границ, не позволяющая пассажирам выбирать оптимальные стратегии перемещения;

— несогласованность размещения полигонов твердых коммунальных отходов и прочих экологически вредных объектов (размещенные на окраине одного муниципального образования, они могут оказаться вблизи жилых кварталов другого муниципального образования).

Напрашивающееся на первый взгляд «простое» решение этих и подобных им проблем — административное слияние всех муниципальных образований в рамках агломерации в единый муниципалитет — зарекомендовало себя как неэффективное и в конечном счете контрпродуктивное. Как показывает опыт, в частности, канадских агломераций, прошедших через такие слияния в 1990–2000-х гг., это не приводит ни к снижению бюрократизации, ни к экономии бюджетных расходов, а эффективность управления падает уже в силу того, что управлять обширной и неоднородной территорией из единого центра элементарно неудобно<sup>1</sup>. Кроме того, интересы низовых местных сообществ, будучи исключены из поля публичной политики, имеют тенденцию перемещаться в «серую зону» неофициального

---

<sup>1</sup> *Slack E., Bird R.* (2013) Does Municipal Amalgamation Strengthen the Financial Viability of Local Government? A Canadian Example of Local Government? A Canadian Example / Public Finance and Management, 13 (2). Доступ по ссылке: <https://scholarworks.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1035&context=icepp>

лоббирования. Поэтому приходится выстраивать более тонкие модели, учитывающие сложившиеся административные структуры и делающие ставку не на подчинение, а на сотрудничество.

Это начали понимать и в России, хотя еще в 2010-х идеи административного слияния муниципальных образований и даже субъектов Федерации (например, Москвы и Московской области) под флагом «создания агломерации» пользовались у нас в стране большой популярностью и продвигались даже на уровне глав регионов. Спорное решение о расширении территории Москвы в 2012 году тоже можно расценить как отзвук этого образа мышления. Сейчас отечественные чиновники выражаются аккуратнее, предпочитая рассуждать в терминах «взаимодействия» или, в крайнем случае, «интеграции» (что необязательно подразумевает слияние). В этой связи иначе как досадный рудимент изжившего себя подхода нельзя расценить присоединение Саратовского района к городу Саратову (даже не к одноимённому городскому округу, а именно к городу!), случившееся в конце 2021 г. одновременно с завершением разработки стратегии социально-экономического развития Саратовской агломерации. Тут уж или мы развиваем агломерацию, или механически расширяем ее ядро за счет агломерации.

На сегодня в мире накоплен богатый опыт применения различных моделей организации управления развитием агломераций, и подавляющее большинство из них так или иначе опирается на межмуниципальное сотрудничество. Собственно, построение модели управления развитием агломерации в общем случае и сводится к оптимальной организации сотрудничества между муниципальными образованиями. Иногда к сотрудничеству подключается и государство в лице региональных органов государственной власти, но его роль обычно не является доминирующей.

Все многообразие моделей такого сотрудничества можно свести к двум типам: одноуровневые (договорные) и двухуровневые.

Договорные модели не предполагают создания единых для всей агломерации органов управления, базируясь на системе горизонтальных договоренностей между муниципалитетами, расположенными на территории агломерации. Эти договоренности могут касаться конкретных вопросов либо их широкого круга, быть рассчитанными на короткий или на длительный срок реализации, включать или не включать финансовые обязательства. Причем совершенно необязательно,

чтобы в договорные отношения вовлекались все муниципальные образования агломерации: муниципалитеты могут выбирать партнеров исходя из собственных текущих интересов, и нередко сотрудничество по одним вопросам сочетается с конкуренцией между теми же самыми муниципалитетами по другим вопросам. Государство также может выступать одной из сторон договоренностей наравне с муниципалитетами, так что сотрудничество приобретает государственно-муниципальный статус, но это не меняет конфигурацию модели.

При договорных моделях муниципалитеты полностью сохраняют за собой свои полномочия, а агломерация представляет собой конгломерат муниципальных образований, «скрепленный» сложной сетью договорных взаимоотношений. Поэтому эти модели иногда еще называют «фрагментированными». Они особенно распространены в США, в Канаде, в ряде стран Европы, включая Германию.

В рамках двухуровневых моделей на территории агломерации формируется единый орган управления, которому муниципалитеты, входящие в агломерацию, делегируют часть своих полномочий и финансовые ресурсы на их реализацию, но сами они, что принципиально, не упраздняются. Таким образом, внутри агломерации выстраиваются два «этажа» управления со своими компетенциями. Степень жесткости такой конструкции может варьировать в диапазоне от «регуляторной» модели, когда границы агломерации устанавливаются на государственном уровне и все муниципалитеты, попадающие в эти границы, обязывают делиться полномочиями и ресурсами (подобная модель характерна, в частности, для Франции), до «кооперативных» моделей, предполагающих добровольность формирования органов управления городской агломерацией и передачи им полномочий и ресурсов. Крайний случай регуляторной модели — так называемая государственно-муниципальная модель, при которой государство само формирует «второй этаж», непосредственно управляя агломерацией сверху.

У каждого из этих типов моделей имеются свои характерные достоинства и свои недостатки, баланс которых различен в случае каждой конкретной агломерации. Так, договорные модели в целом экономичнее, так как не требуют затрат на содержание дополнительных органов управления, и договоренностей между муниципалитетами в них достичь проще, так как они априори базируются на принципе добровольности. Но в случае саботажа этих договоренностей обеспечить их выполнение затруднительно при отсутствии рычагов прямого



принуждения. Кроме того, замечено, что при прочих равных условиях «сильные» (богатые) муниципалитеты предпочитают кооперироваться с подобными себе, оставляя «слабые» (бедные) вне договорных отношений, что порождает риски углубления дисбалансов в социально-экономическом развитии агломерации.

В свою очередь в двухуровневых моделях с их «вертикалью» выполнимость решений обычно выше. Они работают в среднем лучше договорных, когда требуется реализовать какой-то масштабный ресурсоемкий проект государственного значения вроде проведения Олимпийских игр. Но в них велика и забюрократизированность, сопровождающаяся в том числе проблемами неоптимального распределения полномочий между уровнями управления. Есть риски возникновения управленческих «серых зон», за которые ни один из уровней не стремится брать ответственность. Не вполне решается и проблема внутриагломерационного дисбаланса: при формально равных правах у «сильных» муниципалитетов в таких моделях обычно больше ресурсов для проталкивания на общеагломерационном уровне выгодных им решений, и интересы «слабых» могут быть ущемлены. Наконец, в регуляторных разновидностях двухуровневой модели «добровольно-принудительный» характер участия муниципальных образований сам по себе не сильно способствует эффективности управления.

Несмотря на вроде бы противоположные основания, на которых строятся эти типы моделей, жесткой границы между ними нет. В ходе развития договорных отношений муниципалитеты могут совместно создать координационный орган, сопровождающий выполнение договоренностей. Со временем этот орган может обрасти новыми полномочиями и перейти на постоянный режим функционирования, приобретя функции фактически «второго этажа» агломерации. Таким образом, договорная модель естественным образом «вызревает» в двухуровневую. Впрочем, противоположный процесс «дезинтеграции» агломераций с трансформацией двухуровневой модели в договорную встречается на практике гораздо реже.

В России модели второго типа по действующему законодательству возможны разве что в формате «государственно-муниципального» управления, но и перспективы этого формата вызывают сомнения ввиду недостаточности правового регулирования. Более перспективны различные изводы договорных моделей, и, хотя в этом плане тоже не все гладко с правовыми основаниями для взаимодействия,

уже есть примеры успешного межмуниципального сотрудничества в рамках агломераций, вылившегося в реализацию конкретных проектов (например, в пределах Екатеринбургской агломерации). Правда, надо отметить, что почти во всех успешных отечественных примерах в число субъектов взаимодействия наряду с муниципалитетами входят представители субъекта Российской Федерации, и они же чаще всего выступают инициаторами организации такого взаимодействия.

**КИСЕЛЁВА НАТАЛЬЯ НИКОЛАЕВНА,**

*доктор экономических наук, профессор, заместитель директора,  
Северо-Кавказский институт — филиал РАНХиГС*

**КИСЕЛЁВ ВИКТОР ВАСИЛЬЕВИЧ,**

*доктор биологических наук, профессор, профессор кафедры экономики и  
финансового права, Северо-Кавказский институт — филиал РАНХиГС*

**СНОПОВА КРИСТИНА ВИКТОРОВНА,**

*преподаватель кафедры экономики и финансового права, Северо-  
Кавказский институт — филиал РАНХиГС*

## **АГЛОМЕРАЦИОННЫЙ ЭФФЕКТ: МИФ ИЛИ РЕАЛЬНОСТЬ?**

На сегодняшний день развитие городов определяет динамику экономического роста в большинстве стран мира. С ростом городов увеличивается число мегаполисов и уменьшается число малых городов. Вокруг таких крупных городов в их взаимосвязи с окружающими их другими населенными пунктами (малыми городами, сельскими поселениями, поселками городского типа и т.п.) возникают качественно новые формы расселения населения — городские агломерации. Тема развития городских агломераций в России за последние несколько лет стала важной частью повестки регионального развития и с принятием в феврале 2019 года Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 года официально вошла в число приоритетов развития страны. В Стратегии городские агломерации выступают как один из драйверов экономического роста страны.

Наиболее проблематичным при анализе агломерационного эффекта является его количественная оценка даже в том случае, если большинство факторов, влияющих на эффект, известны.

***Теоретические подходы к изучению агломерационного эффекта на территории городской агломерации.*** В настоящее время модельные представления и теоретическое понимание природы агломерационного процесса являются основой трех научных направлений: 1) неоклассическая теория [Ricardo, Heckscher, Ohlin, 1933; Balassa, 1964, 1985; Samuelson, 1948, 1964; Jones, 1971]; 2) новая теория торговли [Krugman, 1980; Helpman & Krugman, 1985; Grubel & Lloyd, 1975; Brühlhart & Torstensson, 1998; Melitz, 2003]; 3) новая экономическая география [Krugman, 1991–1994; Venables, 1996; Krugman & Venables, 1996; Puga, 1999; Head & Mayer, 2004; Fujita & Thisse, 2002; Fujita, 2007; Растворцева, 2013].

Значительное число работ посвящено изучению закономерностей развития отдельных подсистем городской агломерации [Groot, Poot, Smit, 2007; Greenstone, Hornbeck, Moretti, 2007; Chang, Oxley, 2009; Новосельцева, 2011; Растворцева, 2013; Панина, 2013; Carlino, Kerr, 2014].

Соотношение центробежных и центростремительных сил определяет характер равновесия на урбанизированной территории. С математической точки зрения подобные задачи относятся к теории катастроф (Thom, 1972) и крайне сложные для решения (Чиллингоурт, 1979). Теория катастроф нашла широкое применение в исследовании устойчивости структур различной природы и разнообразных типов (Жаботинский, 1974; Молчанов, 1975; Вольтерра, 1976; Свирижев, 1987; Гаузе, Витт, 1934; Гильдерман, 1976; Популяционная динамика..., 2007).

В математическом смысле исследование городской агломерации в рамках первой стратегии заканчивается построением имитационных или (и) эконометрических моделей [Франгуриди, Шаповал, 2011; Фаттахов, 2011; Алиев, Стрельников, Швецов, Шершевский, 2005; Косинский и др., 2013; Павлов, 2013]. На математических моделях можно выполнять сценарный анализ формирования агломераций в различных условиях, их оценку с точки зрения робастности и эмерджентности и др.

***Методологические подходы к оценке уровня агломерационного эффекта различных городских агломераций.*** Мы предлагаем следующий подход и алгоритм расчета. Объективная оценка агломерационного эффекта городской агломерации может быть получена лишь при анализе объективных количественных параметров и перемен-

ных величин, определяющих понятие «агломерационный эффект». Формализация анализа влияния внешних и внутренних показателей современной сетевой экономики, значимости ее структуры, пространственно-временной динамики концентрации производства и т.п. на конечный результат производственной деятельности людей аргументируют выбор такой величины макроэкономического процесса, которая бы репрезентативно интегрировала в себе основные эндогенные и экзогенные связи и их трансформации. В системе производства продукции, по нашему мнению, таким показателем может выступать объем производства продукции на душу населения в пределах городской агломерации за некоторый определенный период. Степень общности этого показателя достаточно высока, так как при его вычислении непосредственно или опосредованно учитывается большинство событийных составляющих трансформации экономической среды и ее состояния как залога комфортного проживания и уровня жизни людей.

Рассмотрим временную и пространственную динамику оценки уровня агломерационного эффекта различных городских агломераций. Их выбор хотя и был случайным, но также определялся наличием и полнотой эмпирического материала, присутствием в анализируемой группе агломераций от всех округов РФ (табл. 1). В эту группу вошли как моно-, так и полицентрические городские агломерации, а также агломерации неодинаковой крупности (малые — до 0,50 млн чел.; большие — от 0,50 до 0,75 млн чел.; крупные — от 0,75 до 1,0 млн чел.; крупнейшие — от 1,0 млн чел. по классификации Е.Е. Лейзеровича (2004)), сформированные давно и только формирующиеся.

Агломерационный эффект рассмотрим с учетом производства продукции на душу населения в округах РФ, где формировались и формируются городские агломерации с 2010 по 2018 г.

Для расчета объемов продукции на душу населения в округах РФ использовались данные Росстата (табл. 1).

Таблица 1. Краткая характеристика городских агломераций

№ п/п	Название городской агломерации	Округ	Население агломерации, тыс. чел.		Население города-центра (городов-центров) в 2018 г.		Название поселений, муниципальных образований и районов, входящих в городскую агломерацию, тыс. чел.
			2010 г.	2018 г.	% от населения агломерации	ранг численности (от максимального значения, равного 1, до минимального, равного 14)	
1	Белгородская	ЦФО	686,5	720,7	54	12	<i>города/ городские округа:</i> Белгород <i>районы:</i> Белгородский, Корочанский, Шебекинский, Яковлевский, Борисовский
2	Старооскольско-Губкинская	ЦФО	340,7	341,8	90	1	<i>города/ городские округа:</i> Губкин, Старый Оскол <i>районы:</i> Чернянский
3	Ростовская	ЮФО	2061,6	2144,4	37	13	<i>города/ городские округа:</i> Азов, Аксай, Батайск, Новочеркасск, Ростов-на-Дону, Таганрог <i>районные центры/ районы:</i> Неклиновский, Родионово-Несветайский, Мясниковский, Азовский, Кагальницкий, Аксайский и Октябрьский
4	Сочинская	ЮФО	483,6	569,7	89	2	<i>города/ городские округа:</i> Сочи, Туапсе
5	Казанская	ПФО	1343,5	1562,2	79	5	<i>города/ городские округа:</i> Казань <i>районы:</i> Актинский, Верхнеуслонский, Высокогорский, Зеленодольский, Лаишевский, Пестречинский

6	Самарско-Тольяттинская	ПФО	2671,8	2709,2	69	9	<p><i>города/ городские округа:</i> Жигулёвск, Кинель, Новокуйбышевск, Октябрьск, Самара, Сызрань, Тольятти, Чапаевск</p> <p><i>районы:</i> Безенчукский, Волжский, Кинельский, Красноярский, Приволжский, Ставропольский, Сызранский, Шигонский</p>
7	Саратовская	ПФО	1199,4	1234,5	68	10	<p><i>города/ городские округа:</i> Саратов</p> <p><i>районы:</i> Саратовский, Энгельский, Татищевский</p>
8	Чебоксарская	ПФО	733,6	772,0	63	11	<p><i>города/ городские округа:</i> Чебоксарский, Новочебоксарский</p> <p><i>районы:</i> Чебоксарский, Цивильский, Моргаушский, Мариинско-Посадский</p>
9	Красноярская	СФО	1202,5	1324,9	82	4	<p><i>города/ городские округа:</i> Красноярск, Железногорск, Дивногорск, Сосновоборск</p> <p><i>районные центры/ районы:</i> Емельяново, Берёзовка, Манский, Сухобузимский</p>
10	Владивостокская	ДФО	779,9	812,2	77	6	<p><i>города/ городские округа:</i> Владивосток, Артём</p> <p><i>районы:</i> Надеждинский, Шкотовский</p>
11	Махачкалинская	СКФО	878,8	953,0	76	7	<p><i>города/ городские округа:</i> Махачкала, Каспийск</p> <p><i>районы:</i> Карабудахкентский, Кумторкалинский</p>

№ п/п	Название городской агломерации	Округ	Население агломерации, тыс. чел.		Население города-центра (городов-центров) в 2018 г.		Название поселений, муниципальных образований и районов, входящих в городскую агломерацию, тыс. чел.
			2010 г.	2018 г.	% от населения агломерации	ранг численности (от максимального значения, равного 1, до минимального, равного 14)	
12	Кавказско-Минераловодская	СКФО	1017,0	1113,4	36	14	<i>города/ городские округа:</i> Пятигорск, Ессентуки, Минеральные Воды, Георгиевск, Железноводск, Лермонтов, Кисловодск <i>районы:</i> Предгорный, Георгиевский, Минераловодский, Зольский, Малокарачаевский, Прикубанский
13	Санкт-Петербургская	СЗФО	5668,2	6258,4	86	3	<i>города/ городские округа:</i> Санкт-Петербург <i>районы:</i> Всеволожский Гатчинский, Ломоносовский, Кировский, Госненский
14	Челябинская	УФО	1517,948	1602,841	75	8	<i>города/ городские округа:</i> Челябинский, Копейский, Сосновский, Красноармейский, Коркинский, Еманжелинский, Еткульский

Таблица 2. Динамика объема производства на душу населения в РФ и ее округах

Округ	Показатели объема производства (экономической эффективности)	Объем производства на душу населения по годам с учетом инфляции					Увеличение объема производства на душу населения за период с 2010 по 2016 г., раз	Ранг		Качественный вид динамики объема производства на душу населения
		2010	2012	2014	2016	объема производства на душу населения		темпа увеличения объема производства		
		Значение поправочного коэффициента								
		1,0	0,764	0,669	0,595					
РФ	абсолютное значение, руб./чел.	263 829	266 362	271 044	280 936	1,065	—	—		
		350 204	344 959	358 991	366 738		1,047	2		7
ЦФО	абсолютное значение, руб./чел. по отношению к РФ, %	132,7	129,6	132,4	130,5	1,155	4	2		
		289 611	292 871	287 758	334 611		1,052	7		6
ЮФО	абсолютное значение, руб./чел. по отношению к РФ, %	168 773	175 120	170 646	177 659	1,092	6	3		
		64,0	65,7	63,0	63,2		1,052	7		6
ПФО	абсолютное значение, руб./чел. по отношению к РФ, %	190 720	201 678	206 718	208 182	1,092	6	3		
		72,3	75,7	76,3	74,1		1,052	7		6



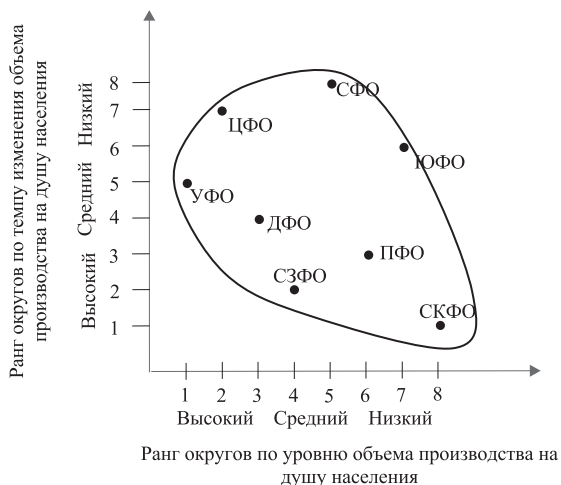
Округ	Показатели объема производства (экономической эффективности)	Объем производства на душу населения по годам с учетом инфляции					Увеличение объема производства на душу населения за период с 2010 по 2016 г., раз	Ранг		Качественный вид динамики объема производства на душу населения
		Значение поправочного коэффициента						объема производства на душу населения	темпа увеличения объема производства	
		2010	2012	2014	2016	2016				
УФО	абсолютное значение, руб./чел.	1,0	0,764	0,669	0,595	423 495	1,068	1	5	
	по отношению к РФ, %	160,5	167,3	163,5	161,0	443 233				
СФО	абсолютное значение, руб./чел.	214 402	205 647	212 598	219 644	160,5	1,024	5	8	
	по отношению к РФ, %	81,3	77,2	78,4	78,2	205 647				
ДФО	абсолютное значение, руб./чел.	334 910	329 871	346 699	361 167	334 910	1,080	3	4	
	по отношению к РФ, %	126,9	123,8	127,9	128,6	329 871				
СКФО	абсолютное значение, руб./чел.	94 915	97 060	109 682	109 757	94 915	1,156	8	1	
	по отношению к РФ, %	36,0	36,4	40,5	39,1	97 060				

Примечания:

1. Ранги округов по объему производства на душу населения оставались постоянными за все годы рассматриваемого периода.
2. Значение ранга 1 соответствует наибольшему значению показателя и т.д. до значения ранга 8, который соответствует наименьшему значению показателя.
3. Графики в последней колонке табл. 2 построены в системе координат «время — объем производства на душу населения».
4. Значок «\*» на графиках отражает максимальный уровень объема производства на душу населения в УФО в 2016 г.

Данные табл. 2 характеризуют динамику объема производства в пределах огромных территорий — округов РФ, покрывающих площадь Российской Федерации. Рассчитанные показатели этой таблицы будем рассматривать как базовые при сравнении показателей агломерационного эффекта городских агломераций, входящих в соответствующие округа РФ.

Анализ табл. 2 свидетельствует, что абсолютным лидером по показателю объема производства продукции за весь исследуемый период является УФО, абсолютным аутсайдером — СКФО. Отношения максимальной эффективности (УФО) к минимальной (СКФО) составляют разы: 2010 г. — 4,46 раза; 2012 г. — 4,59 раза; 2014 г. — 4,04 раза; 2016 г. — 4,12 раза. Отметим, что ранги округов по этому показателю с 2010 по 2016 г. не изменялись. Темп прироста объема продукции на душу населения в округах также варьирует в широких пределах — от 2 до 16%, т.е. в 8 раз. Однако примечательным представляется то, что между объемом производства и темпами его изменения прослеживается связь, хотя и не очень тесная (рис. 1); коэффициент ранговой корреляции Спирмена равен  $\rho = -0,39$ , что несколько меньше критического значения зоны незначимости на 5%-ном уровне. Однако его отрицательное значение можно рассматривать как наличие тенденции к снижению темпов производства в округе при увеличении его объемов на душу населения.



**Рис. 1.** Местоположение округов РФ на плоскости в системе ранговых координат «объем производства на душу населения — скорость изменения объема производства на душу населения»

Через эту закономерность проявляется некоторая системная логика того, что в больших экономических системах РФ сформировался и выполняет определенные функции механизм регуляции относительной скорости роста объема производства на душу населения. В его основе лежит принцип отрицательной обратной связи, который в различной степени ослабляет или усиливает эту связь в зависимости от абсолютного значения эффективности производства. При повышении объема производства на душу населения темп его роста снижается. Этот факт является веским аргументом того, что в макроэкономической системе имеются один или несколько лимитирующих факторов производства продукции, определяющих параметры «узких» мест в этом процессе. Исследование этого явления безусловно представляет большое теоретическое и практическое значение.

Наиболее высокие темпы увеличения объемов производства на душу населения наблюдаются в округе с самым низким абсолютным уровнем объема производства на душу населения — в СКФО. В этом округе рост экономической эффективности производства с 2010 по 2016 г. составил 16 % при 36 % его абсолютного значения от аналогичного показателя в РФ. Наоборот, в УФО, являющемся лидером по объему производства продукции на душу населения, где за этот же период показатель объема выше, чем в РФ, в 1,6 раза и выше, чем в СКФО, в 4,5 раза, темп роста объема продукции за 7 лет составил 6 %, равный среднему значению показателя по России за период с 2010 по 2016 г. Его значение оказалось ниже, чем в округе-аутсайдере — СКФО, — в 2,7 раза.

Еще один пример. В ЦФО, занимающем по объему производства продукции на душу населения второе место после УФО, экономическая эффективность производства в 2010 г. была выше, чем в СКФО, в 3,7 раза, в 2016 г. — в 3,3 раза, однако темпы ее увеличения за 7 лет в СКФО оказались выше, чем в ЦФО, в 4 раза.

Обнаруженная зависимость не является случайной. Об этом свидетельствуют данные табл. 3, полученные при анализе объемов производства на душу населения в субъектах округа-аутсайдера — СКФО.

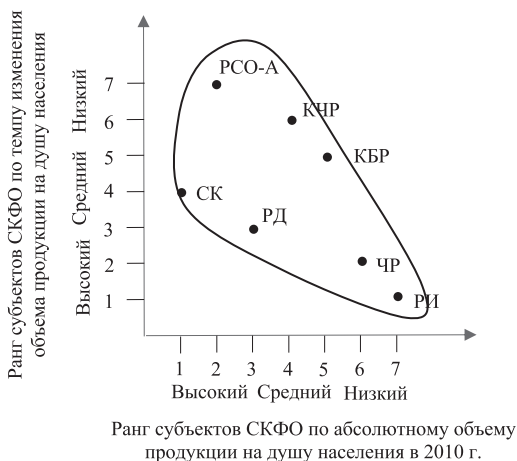
Коэффициент ранговой корреляции Спирмена выше среднего и равен  $\rho = -0,61$ . Проверка статистической гипотезы показала существование зависимости с вероятностью не ниже 0,95. На полюсах этого утверждения оказались Республика Ингушетия и Республика Северная Осетия — Алания (рис. 2).

**Таблица 3. Абсолютный и относительный объем производства продукции на душу населения в СКФО и его субъектах**

Субъект СКФО	Объем производства на душу населения, руб. / чел.				Увеличение абсолютного объема, раз	Ранг темпов увеличения объема производства
	2010		2016			
	абсолютный объем	ранг	абсолютный объем	ранг		
Республика Дагестан	94 884	3	117 299	2	1,23	3
Республика Ингушетия	48 239	7	63 520	7	1,31	1
Кабардино-Балкарская Республика	89 668	5	91 458	5	1,02	5
Карачаево-Черкесская Республика	91 782	4	93 178	4	1,01	6
Республика Северная Осетия—Алания	105 782	2	106 142	3	1,003	7
Чеченская Республика	55 996	6	70 624	6	1,26	2
Ставропольский край	118 921	1	138 386	1	1,16	4

Примечания:

1. Инфляция учтена с помощью поправочного коэффициента. В 2016 г. его значение было равно 0,595.
2. Для максимального значения показателя ранг равен 1, для минимального — 7.



**Рис. 2.** Местоположение субъектов СКФО на плоскости в системе ранговых координат «объем производства на душу населения — скорость изменения объема производства на душу населения»

**Таблица 4. Сравнительная динамика объема производства продукции на душу населения в городских агломерациях различных округов РФ**

Агломерация	Показатели объема производства	Объем производства на душу населения по годам с учетом инфляции								Увеличение объема производства на душу населения за период с 2010 по 2018 г., раз	Ранг темпа роста агломерационного эффекта		
		2010		2012		2014		2016				2018	
		1,0	Ранг	0,764	Ранг	0,669	Ранг	0,595	Ранг			0,507	Ранг
Значение поправочного коэффициента													
Белгородская	Абсолютный, руб./ чел.	137 623	5	146 704	5	247 040	5	246 091	7	221 192	8	1,6	7
	По отношению к РФ, %	52,2	—	55,1	—	91,1	—	87,6	—	—	—	—	—
	По отношению к соответствующему округу, %	39,3	—	42,5	—	68,8	—	67,1	—	—	—	—	—
Старооскольско-Губкинская	Абсолютный, руб./ чел.	598 022	1	552 940	1	530 623	1	523 286	1	626 132	1	1,05	14
	По отношению к РФ, %	226,7	—	207,6	—	195,8	—	186,2	—	—	—	—	—
	По отношению к соответствующему округу, %	170,8	—	160,3	—	147,8	—	142,7	—	—	—	—	—
Ростовская	Абсолютный, руб./ чел.	117 806	8	124 129	7	174 387	9	178 115	10	177 143	10	1,50	9
	По отношению к РФ, %	44,7	—	46,6	—	64,3	—	63,4	—	—	—	—	—
	По отношению к соответствующему округу, %	69,8	—	70,9	—	102,2	—	100,3	—	—	—	—	—

Сочинская	Абсолютный, руб./ чел.	23 812	13	20 961	14	101 813	11	104 905	12	92 287	12	3,88	2
	По отношению к РФ, %	9,0	—	7,9	—	37,6	—	37,3	—	—	—	—	—
	По отношению к соответствующему округу, %	14,1	—	12,0	—	59,7	—	59,0	—	—	—	—	—
Казанская	Абсолютный, руб./ чел.	138 960	4	150 278	4	239 763	6	277 247	2	221 543	7	1,59	8
	По отношению к РФ, %	52,7	—	56,4	—	88,5	—	98,7	—	—	—	—	—
	По отношению к соответствующему округу, %	72,9	—	74,5	—	116,0	—	133,2	—	—	—	—	—
Самарско-Тольяттинская	Абсолютный, руб./ чел.	199 507	3	208 767	2	296 314	2	271 589	3	276 746	3	1,39	11
	По отношению к РФ, %	75,5	—	78,4	—	109,3	—	96,7	—	—	—	—	—
	По отношению к соответствующему округу, %	104,6	—	103,5	—	143,3	—	130,5	—	—	—	—	—
Саратовская	Абсолютный, руб./ чел.	109 957	9	120 347	8	198 594	8	185 229	9	348 519	2	3,17	3
	По отношению к РФ, %	41,7	—	45,2	—	73,3	—	65,9	—	—	—	—	—
	По отношению к соответствующему округу, %	57,7	—	59,7	—	96,1	—	89,0	—	—	—	—	—

Агломерация	Показатели объема производства	Объем производства на душу населения по годам с учетом инфляции								Увеличение объема производства на душу населения за период с 2010 по 2018 гг., раз	Ранг темпа роста агломерационного эффекта	
		2010	2012	2014	2016	2018	2018		Ранг			
		Значение поправочного коэффициента						0,507				Ранг
	1,0	Ранг	0,764	Ранг	0,669	Ранг	0,595	Ранг	129 543	11	1,06	13
Чебоксарская	Абсолютный, руб./чел.	121 926	96 052	9	135 526	10	127 006	11	129 543	11	1,06	13
	По отношению к РФ, %	46,2	36,0	—	50,0	—	45,2	—	—	—	—	—
	По отношению к соответствующему округу, %	63,9	47,6	—	65,6	—	61,0	—	—	—	—	—
Красноярская	Абсолютный, руб./чел.	124 453	126 628	6	272 904	3	257 189	5	260 374	4	2,09	5
	По отношению к РФ, %	47,2	47,5	—	100,7	—	91,5	—	—	—	—	—
	По отношению к соответствующему округу, %	58,0	61,6	—	128,4	—	117,1	—	—	—	—	—
Владивостокская	Абсолютный, руб./чел.	78 164	75 735	10	254 381	4	191 310	8	186 932	9	2,39	4
	По отношению к РФ, %	29,6	28,4	—	93,9	—	68,1	—	—	—	—	—
	По отношению к соответствующему округу, %	23,3	22,9	—	73,5	—	53,0	—	—	—	—	—

Махачкалин- ская	Абсолютный, руб./чел.	21 676	14	39 659	12	10 895	14	31 875	14	38 979	14	1,79	6
	По отношению к РФ, %	8,2	—	14,9	—	4,0	—	11,3	—	—	—	—	—
	По отношению к соответствующе- му округу, %	22,8	—	40,9	—	9,9	—	29,0	—	—	—	—	—
Кавказско- Минерало- водская	Абсолютный, руб./чел.	38 357	11	37 407	13	62 472	12	66 450	13	55 997	13	1,46	10
	По отношению к РФ, %	14,5	—	14,0	—	23,0	—	23,7	—	—	—	—	—
	По отношению к соответствующе- му округу, %	40,4	—	38,5	—	57,0	—	60,5	—	—	—	—	—
Санкт-Петер- бургская	Абсолютный, руб./чел.	37 748	12	44 232	11	46 629	13	270 107	4	250 411	6	6,63	1
	По отношению к РФ, %	14,3	—	16,6	—	17,2	—	96,1	—	—	—	—	—
	По отношению к соответствующе- му округу, %	13,0	—	15,1	—	16,2	—	80,7	—	—	—	—	—
Челябинская	Абсолютный, руб./чел.	220 737	2	205 472	3	235 569	7	256 610	6	258 149	5	1,17	12
	По отношению к РФ, %	83,7	—	77,1	—	86,9	—	91,3	—	—	—	—	—
	По отношению к соответствующе- му округу, %	52,1	—	46,1	—	53,1	—	56,8	—	—	—	—	—

Примечание. Для максимального значения показателя ранг равен 1, для минимального — 14.

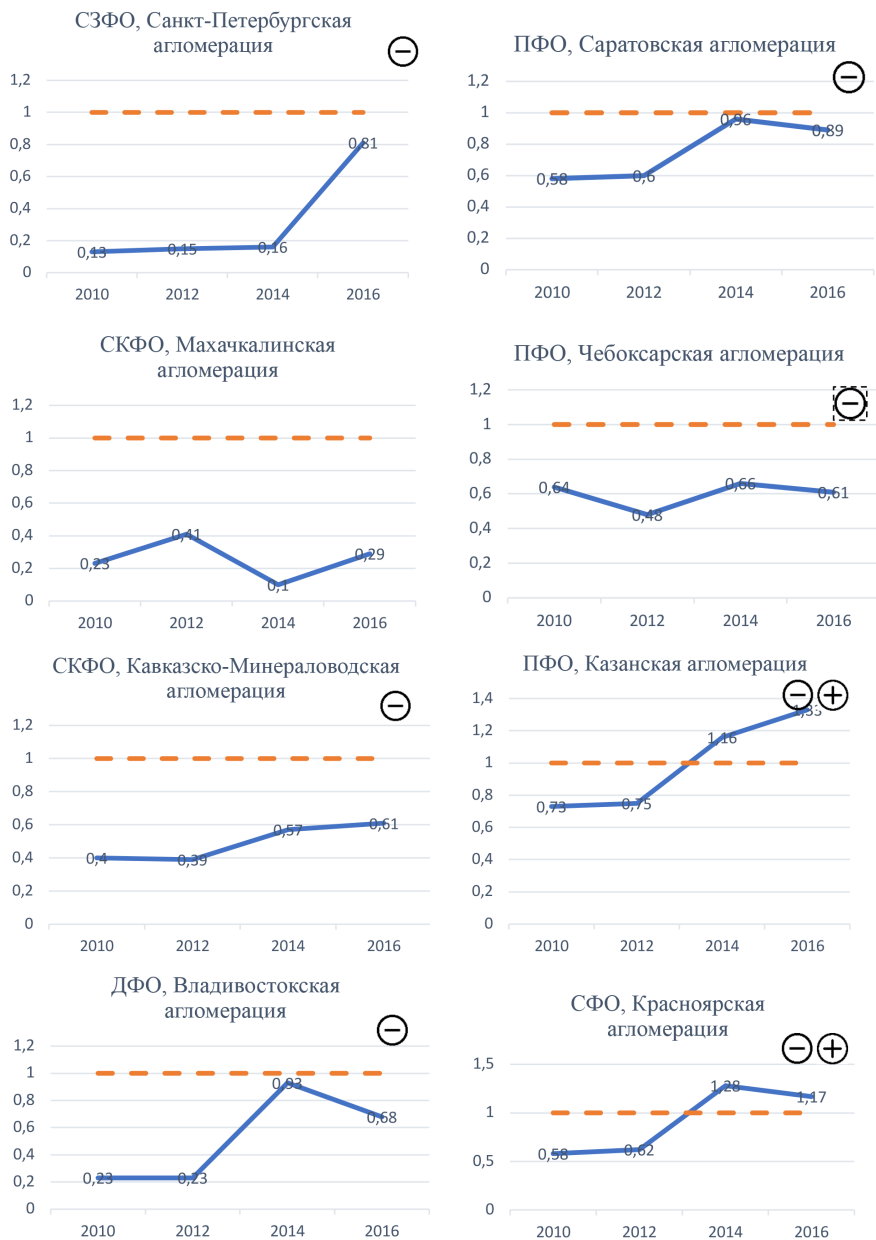


Можно также отметить, что монотонное увеличение объема производства на душу населения отмечается только в двух округах — Приволжском и Северо-Кавказском (табл. 2).

Агломерационный эффект городской агломерации мы определяем как отношение суммарного объема произведенной продукции во всех видах поселений, находящихся в пределах территории городской агломерации, к общей численности населения городской агломерации. Найденные показатели агломерационного эффекта (табл. 4) привели нас к поразительным выводам. Главный из них заключается в том, что в подавляющем большинстве изученных нами городских агломераций за период с 2010 по 2018 г. производство продукции на душу населения в действительности оказалось ниже, иногда в несколько раз, чем в округах РФ, куда они входят (рис. 3).



Рис. 3. (Начало)



**Рис. 3.** Динамика относительного агломерационного эффекта городских агломераций в округах РФ\*

\* Относительный агломерационный эффект равен отношению значений объема производства на душу населения городской агломерации к объему производства в соответствующем округе (вертикальная ось).

В работах, посвященных городским агломерациям [Groot, Poot, Smit, 2007; Greenstone, Hornbeck, Moretti, 2007; Chang, Oxley, 2009; Новосельцева, 2011; Растворцева, 2013; Панина, 2013; Carlino, Kerr, 2014], приводится масса, казалось бы, неоспоримых доводов в пользу того, что агломерации — это точки роста, что это площадки открытых возможностей для использования или перехода на новые технологии, что в них реализуется инновационный путь развития экономики и общества. Результаты наших исследований опровергают эти выводы. Из четырнадцати рассмотренных городских агломераций только в двух — Старооскольско-Губкинской и Самарско-Тольятинской — производство продукции на душу населения выше, чем в округах, в которых они расположены (графики на рис. 3 обозначены меткой ⊕). В девяти агломерациях — Белгородской, Сочинской, Саратовской, Чебоксарской, Челябинской, Махачкалинской, Кавказско-Минераловодской, Владивостокской и Санкт-Петербургской — уровень агломерационного эффекта устойчиво ниже, чем в округах (метка ⊖ на графиках рис. 3). В трех агломерациях — Ростовской, Казанской и Красноярской — в 2010 и в 2012 гг. относительные темпы роста объема производства на душу населения были ниже, чем в округах, однако в последующие четыре года ситуация изменилась и темпы роста превысили таковые в их округах (метка ⊖⊕ на графиках рис. 3).

Обнаруженные нами факты дают основание предположить, что условия в округе — природные, географические, социально-экономические, нормативная правовая база и др. — не являются столь мощными модифицирующими и/или регулирующими факторами, чтобы можно было утверждать об их влиянии на агломерационный эффект городских агломераций. Аргументами для такого заключения являются также оценки корреляции между объемами производства продукции и темпами их изменения в округах и подобными показателями для городских агломераций этих округов (табл. 5).

Интегральные экономические показатели городских агломераций и округов, в которых эти агломерации сформировались, практически не взаимосвязаны — коэффициенты корреляции низкие. Статистическая оценка, выполненная для уровня значимости в 1%, свидетельствует об отсутствии положительной или отрицательной корреляционной зависимости. Кроме этого критерия для умозаключения о силе влияния отдельных существенных факторов округов на основные показатели состояния городской агломерации обратимся еще раз к гра-

**Таблица 5. Ранговые коэффициенты корреляции между показателями производства продукции на душу населения в округах РФ и входящих в них городских агломераций в 2010–2016 гг.**

Экономические показатели агломерации	Экономические показатели округа	
	Объем производства, руб./чел.	Темп изменения объема производства, раз
Объем производства, руб./чел.	0,33–0,42	0,01
Темп изменения объема производства, раз	(–0,28)–(–0,35)	–0,28

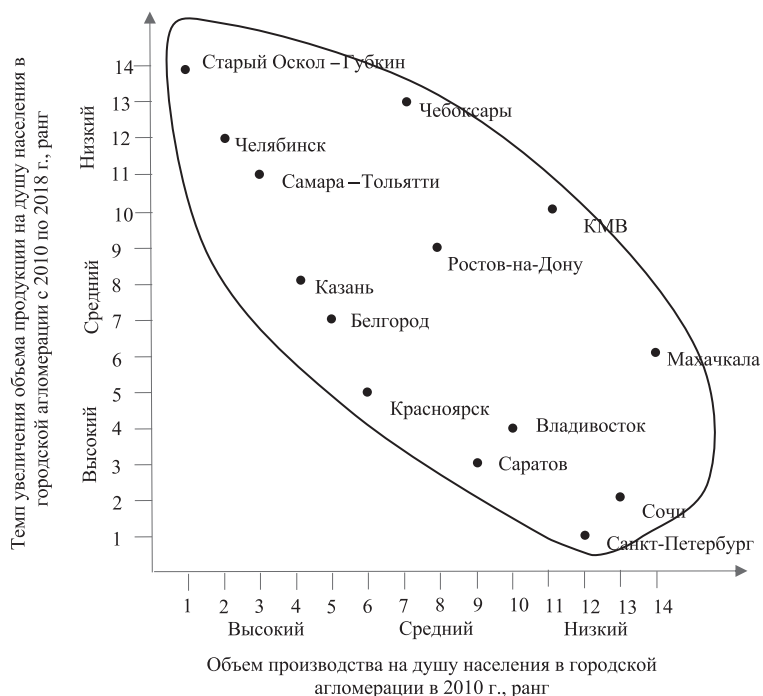
фикам на рис. 3. Очевидно, городская агломерация в рамках округа развивается и функционирует еще и по каким-то своим внутренним правилам, не испытывая на себе «груза» успехов округа-лидера или «груза» проблем округа-аутсайдера. Наконец, приведем еще один аргумент в пользу тезиса о том, что уровень экономической эффективности в округе и агломерационный эффект городской агломерации связаны слабо (табл. 6).

Ранги округов оставались неизменными в течение всего временно-го интервала, выбранного нами для исследования агломерационного эффекта. За этот же период ранги городских агломераций варьировали в достаточно широких пределах. Размах значений рангов составляет от двух до девяти единиц.

Совсем иные взаимозависимости проявляются между эндогенными показателями эффективности производства в городских агломерациях (рис. 4).

**Таблица 6. Пределы изменения рангов округов и входящих в них агломераций по объему продукции на душу населения, руб./чел. с 2010 по 2016 г.**

Ранг	1	2	3	4	5	6	7	8
Округ	УФО	ЦФО	ДФО	СЗФО	СФО	ПФО	ЮФО	СКФО
Пределы изменения рангов агломераций в округах	2–7	1–7	4–10	4–13	3–6	2–11	7–14	11–14



**Рис. 4.** Распределение городских агломераций в ранговой системе координат «абсолютный объем производства продукции на душу населения — относительный объем продукции на душу населения»

Статистическая обработка эмпирического материала показала, что на уровне значимости 5% можно утверждать, что показатель объема производства на душу населения в городских агломерациях в предыдущие годы предопределял темп его изменения в последующие годы (рис. 3). Связь между показателем объема производства на душу населения в 2010 г. и темпом его изменения за 8 лет (с 2010 по 2018 г.) является отрицательной, коэффициент корреляции рангов Спирмена  $\rho = -0,64$ . Иначе говоря, чем ниже объем производства на душу населения отмечается в 2010 г., тем выше темп его увеличения. Во всех агломерациях отмечено увеличение объема производства от нескольких процентов (5% в Старооскольско-Губкинской) до увеличения в разы (6,63 раза в Санкт-Петербургской агломерации) (табл. 3).

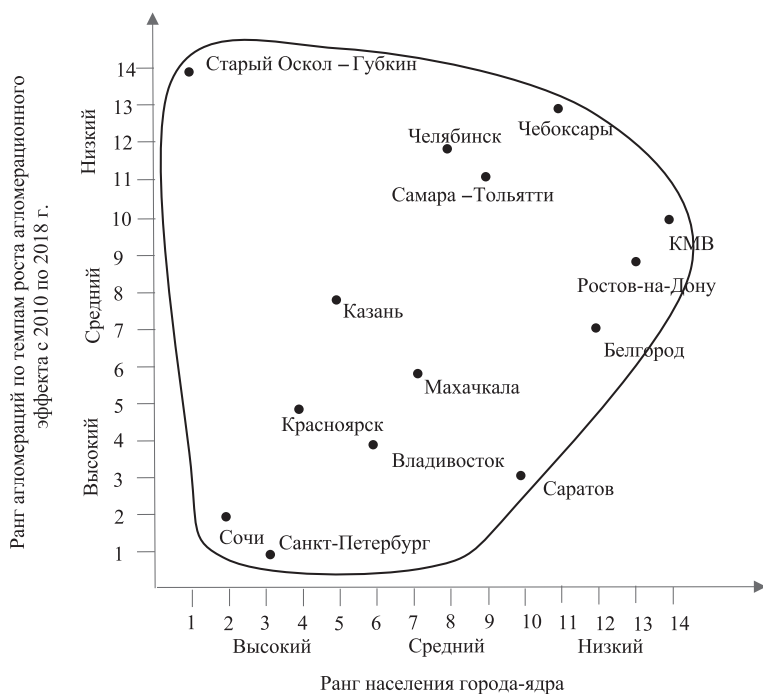
Выводы, полученные при обработке эмпирического материала в отношении экономической эффективности производства на уров-

не округов, субъектов РФ и городских агломераций (рис. 1, рис. 2, рис. 4), позволили сформулировать три правила:

1. Между темпом роста объемов производства на душу населения и объемом производства продукции на душу населения имеется зависимость, в основе которой лежит принцип отрицательной обратной связи.

2. С уменьшением крупности субъекта-производителя (округ, регион, агломерация) зависимость объема производства продукции на душу населения становится более выраженной.

3. Немаловажным эндогенным фактором городской агломерации, влияющим на агломерационный эффект, является зависимость численности населения города-ядра от общей численности населения городской агломерации (рис. 5). Исключением из данного правила является Старооскольско-Губкинская агломерация. Ее особенности заключаются, во-первых, в том, что в ее городах-центрах проживает



**Рис. 5.** Зависимость между рангом населения города-ядра и рангом темпа увеличения агломерационного эффекта

90 % населения агломерации; во-вторых, на ее территории находится горно-металлургический кластер, включающий предприятия металлургии, машиностроения и сопутствующих производств. Сильное влияние на агломерационный эффект в Старооскольско-Губкинской агломерации оказывают два градообразующих предприятия: Лебединский ГОК (занимает 1-е место в России среди предприятий по добыче железной руды и производству высококачественного сырья для черной металлургии) и комбинат «КМАру- да» («первенец» Курской магнитной аномалии).

Статистическая оценка эмпирического материала говорит о том, что с вероятностью 0,95 можно утверждать о наличии статистической корреляционной связи между этими показателями городской агломерации, характеризуемой коэффициентом ранговых корреляций Спирмена, равным  $\rho = 0,62$ .

### Заключение

Социально-экономические процессы, протекающие на урбанизированных территориях, вышли за пределы собственно городов, охватив территории более высокого порядка — городские агломерации, которые концентрируют экономическую активность и рост. При этом для российских агломераций характерна проблема, заключающаяся в недостаточной интегрированности и продуктивности. Как показали приведенные расчеты, концентрация населения необязательно создает агломерационные эффекты в силу слабой внутренней связности территорий агломераций. Наибольший объем производства агломераций приходится на их ядро, а на границе «ядер» и «периферии» наблюдаются резкие перепады значений социально-экономических показателей.

### ИСТОЧНИКИ

1. *Balassa B.* (1985). Exports, policy choices, and economic growth in developing countries after the 1973 oil shock // *Journal of Development Economics*. N 18. P. 23–35.
2. *Brühlhart M., Torstensson J.* (1996). Regional integration, scale economies and industry location // Centre for Economic Policy Research, Discussion paper no. 1435. London. 41 p.
3. *Carlino G.A., Kerr W.R.* (2014). Agglomeration and Innovation // Harvard Business School Entrepreneurial Management Working Paper. N 15-007. 62 p.
4. *Chang C., Oxley L.* (2009). Industrial agglomeration, geographic innovation and total factor productivity: The case of Taiwan // *Mathematics and Computers in Simulation (MATCOM)*, Elsevier. Vol. 79(9). P. 2787–2796.
5. *Fujita M.* (2007). The Development of Regional Integration in East Asia: from the Viewpoint of Spatial Economics // *Review of Urban & Regional Development Studies*. Vol. 19 (Issue 1). P. 2–20.

6. *Fujita M., Thisse J.-F.* (2002). *Economics of Agglomeration: Cities, Industrial Location, and Regional Growth*, 1st edition. / Cambridge, UK: Cambridge University Press. P. 388–432.
7. *Greenstone M., Hornbeck R., Moretti E.* (2007). Identifying Agglomeration Spillovers: Evidence from Million Dollar Plants // MIT Department of Economics Working Paper. N 07-31. 57 p.
8. *Groot H.L.F., Poot J., Smit M.J.* (2007). *Agglomeration, Innovation and Regional Development: Theoretical Perspectives and MetaAnalysis* // Tinbergen Institute Discussion Paper, Tinbergen Institute, Amsterdam and Rotterdam. № 07-079/3. 38 p.
9. *Head K., Mayer T.*, 2004a. The empirics of agglomeration and trade // *Handbook of regional and urban economics*. № 4. P. 2609–2669.
10. *Krugman P.* (1980). Scale economies, product differentiation, and the pattern of trade. *Am. Econ. Rev.* 70. P. 950–959.
11. *Krugman P.* (1994). Complex Landscapes in Economic Geography // *American Economic Review*, American Economic Association. Vol. 84(2). P. 412–416.
12. *Krugman P., Venables A.J.* (1996). Integration, Specialization, and Adjustment // *European Economic Review*. Vol. 40. P. 959–967.
13. *Samuelson P.A.* (1964). Theoretical Notes on Trade Problems // *Review of Economics and Statistics*. № 46 (2). P. 145–154.
14. *Thom R.* «Stabilité Structurelle et Morphogène», Benjamin, London, 1972.
15. *Алиев А.С., Стрельников А.И., Швецов В., Шершевский Ю.З.* Моделирование транспортных потоков в крупном городе с применением к Московской агломерации // *Автомат. и телемех.*, 2005. № 11. С.113–125.
16. *Вольterra В.* Математическая теория борьбы за существование. М.: Наука, 1976. 228 с.
17. *Гаузе Г.Ф., Вутт А.А.* О периодических колебаниях численности популяции: математическая теория релаксационного взаимодействия между хищниками и жертвами и ее применение к популяциям двух простейших // *Изв. АН СССР, Отд. мед., мат. и естеств. наук.* 1934. №10. С.1555–1559.
18. *Гильберман Ю.И.* Дифференциальные уравнения динамики биологических сообществ // *Аplikace matematiky*. 1976. Т. 21. №3. С. 185–212
19. *Жаботинский А.М.* Концентрационные автоколебания. М.: Наука, 1974. 179 с.
20. *Исаев А.С., Хлебоброс Р.Г., Недорезов Л.В., Кондаков Ю.П., Киселев В.В., Суховольский В.Г.* Популяционная динамика лесных насекомых. М.: Наука, 2001. 374 с.
21. *Косинский П.Д., Медведев А.В., Победаш П.Н.* Математическое моделирование агломераций муниципальных образований // *Фундаментальные исследования. Экономические науки*. 2013. № 8. С. 1446–1449
22. *Лейзерович Е.Е.* (2004). Экономические микрорайоны России (сетка и типология). М.: Трилобит. 131 с.
23. *Молчанов А.М.* Критические точки биологических систем. М., 1975. С. 142–153.
24. *Новосельцева А.С.* (2011). Городские агломерации как основа интеграции регионов РФ в глобальное экономическое пространство // *Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика*. № 1. С. 7–11.
25. *Павлов Ю.В.* Фракталы как инструмент территориального планирования агломерационных систем // *Фундаментальные исследования. Экономические науки*. — 2013. № 10. С. 2242–2248.
26. *Панина О.В.* (2013). Проблемы управления устойчивым развитием городских агломераций (на примере Чебоксарской городской агломерации) // *Труды Братского государственного университета. Сер. Экономика и управление*. Т.1. С. 64–70.



27. *Растворцева С.Н.* (2013). Управление развитием процессов концентрации экономической активности в регионе: подходы новой экономической географии. М.: Экон-информ. 132 с.
28. *Свирижев Ю.М.* Нелинейные волны, диссипативные структуры и катастрофы в экологии. М.: Наука. Гл. ред. физ-мат. лит., 1987. 368 с.
29. *Фаттахов М.Р.* Города в пространственно-организованной экономике и моделирование их устойчивого развития: Коллективная монография. М.: Экономика. 2011. С. 159—191.
30. *Франгуриди Г.К., Шаповал А.Б.* Математическая модель возникновения агломерации в условиях уменьшения транспортных расходов. // Финансовый университет при Правительстве РФ. 2011. Режим доступа: URL — <http://www.mce.su/archive/doc98036/doc.pdf>
31. *Чиллингеурт Д.* Структурная устойчивость математических моделей: Значение методов теории катастроф / В кн.: Математическое моделирование. М.: Мир. 1979. 278 с.

***БАБАЕВА ЮЛИЯ ГРИГОРЬЕВНА,***

*кандидат юридических наук, заместитель заведующего кафедрой  
юриспруденции Московского городского университета управления  
правительства Москвы имени Ю. М. Лужкова*

***ИСРАЕЛЯН ВАЛЕНТИН БОРИСОВИЧ,***

*кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры юриспруденции  
Московского городского университета управления правительства  
Москвы имени Ю.М. Лужкова*

## **ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ПРАВОВОГО СТАТУСА АГЛОМЕРАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Распоряжением Правительства РФ от 16.12.2021 № 3633-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р»<sup>1</sup> утверждены изменения, вносимые в Стратегию пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (далее — Стратегия пространственного развития, Стратегия).

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р (ред. от 16.12.2021) // СПС КонсультантПлюс.

Абзац четырнадцатый раздела VIII «Механизмы реализации Стратегии» был изменен и изложен в редакции, закрепившей возможность совместной разработки долгосрочных планов социально-экономического развития отдельных территорий, в том числе субъектов Российской Федерации, их частей, крупных и крупнейших городских агломераций. Приоритетные области социально-экономического развития таких территорий определяются в соответствующих стратегиях социально-экономического развития.

Мероприятия, включаемые в планы социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций, будут подвергнуты дифференциации исходя из наличия особого статуса (монопрофильное муниципальное образование (моногород), наукоград, историческое поселение), численности населения и роли крупных и крупнейших городских агломераций в системе расселения. По представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в планы могут включаться мероприятия, осуществляемые ими в пределах собственных полномочий, в целях комплексного развития соответствующих территорий.

Такие планы, направленные на достижение целей и реализацию задач пространственного развития, предполагаются к разработке на уровне субъектов Российской Федерации органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления.

Таким образом, вопрос о правовой регламентации деятельности от момента образования до текущего положения «де-факто» в отношении городских агломераций получает еще одно подтверждение в необходимости его предметного рассмотрения как с научно-исследовательской точки зрения, так и с позиции нормативного правового закрепления использования и сущностного наполнения терминов «агломерация» и «город».

Наличие понятийного аппарата традиционно считается важнейшей отправной точкой, поскольку позволяет четко определять предметно-объектную область в возникающих или в уже имеющих место быть общественных отношениях, получивших свою базовую регламентацию путем закрепления в нормативных правовых актах их дефиниций. Казалось бы, именно с этого и необходимо начинать, когда возникает вопрос о правовой регламентации отношений, порожда-

емых как возникновением новых, так и уже существующих агломераций. Само понятие «агломерация» пришло в юридический оборот из экономико-географической области. В определенной степени оно известно специалистам в области управления. Для современной юридической науки «агломерация» стала предметом обсуждения относительно недавно, одни из первых исследований в этом направлении появились в 2010-х годах. Причиной обращения внимания на агломерационные процессы стал, как отмечает Е.В. Гриценко, рост значения крупных городов, являющихся центрами накопления ресурсов для экономического и социального развития<sup>1</sup>.

Проведя анализ описаний, что собой представляет агломерация, можно сделать обобщающий вывод, что агломерация является собой в общественном и экономико-географическом пространстве яркий пример реализации, условно назовем «атомарной структуры». Большинство авторов объясняют агломерацию одним из следующих образцов:

— города выступают центрами притяжения близлежащих поселений, которые вместе с центром, каковым является сам город, составляют единую систему многообразных связей в различных областях экономики, производства, социальных отношений, трудовых, рекреационных. Сосредоточение групп поселений вокруг центра — метрополии, ядра (или нескольких центров) — в экономико-географической литературе именуется городскими агломерациями, которые могут быть, соответственно, моноцентрическими или полицентрическими, или городами-мегаполисами (и даже мегалополисами-сверхагломерациями<sup>2</sup>);

— 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. Отношения между ядром и иными территориями могут быть основаны на разных взаимосвязях. При этом Е.С. Шугрина подчеркивает, что образование агломераций не имеет обязательным условием изменение административно-территориального устройства или границы муниципальных образований; делимитация границ агломераций упрощает

---

<sup>1</sup> См.: *Гриценко Е.В.* Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ) // Конституционное и муниципальное право. 2014. №10. С. 28–36 // СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> См. там же.

юридическое оформление принимаемых решений, поскольку делает понятным территориальные пределы их действия<sup>1</sup>.

Приведенные описания агломераций за основу берут выработанные экономико-географической доктриной свойства, качественные характеристики агломераций, среди которых, например, советский географ Г.М. Лаппо выделял высокую плотность взаимосвязей на территории, признаваемой агломерацией. Там, где связи сходят на нет, вернее, там, где их величина не достигает определенного минимума, проходит внешняя граница агломерации, отделяющая ее от остальной территории<sup>2</sup>.

Подобные подходы, точнее, их симбиоз позволяют применить, как было сказано выше, к агломерациям любых типов принципы атомарной теории, где имеется ядро, состоящее как раз из максимально тесных, плотных взаимосвязей в различных областях общественной жизни, есть тяготеющие к этому ядру населенные жителями территориальные единицы (города, муниципальные образования и пр.). По мере удаленности от ядра сила «притяжения» (доступности ресурсов, благ, связей, как раз и послуживших основанием к формированию агломерации территориальных единиц со своим населением) ослабевает или сходит на нет. Точно так же происходит, когда речь идет о строении атома: в центре — ядро с протонами и нейтронами. Когда мы говорим об агломерации, то это как раз тот самый «город», обладающий плотными внутренними связями; вокруг ядра находятся электроны, которые удерживаются «притягательностью» этого ядра, вращаясь по собственным орбитам, и при этом, а чем ближе электрон к ядру, тем больше их взаимное притяжение, чем дальше, тем больше вероятность того, что электрон сменит «хозяина» — ядро. Применяя по аналогии к агломерации данную теорию, мы видим, что территориальная удаленность от центра-ядра становится критически важной для определения границ агломерации. И, как было отмечено выше, фактически образующиеся агломерации, что называется, «не смотрят» на свою территориальную принадлежность с точки зрения административно-территориального деления, что и создает необхо-

---

<sup>1</sup> См.: *Шугрина Е.С.* Анализ правовых основ формирования и развития российских агломераций. Параграф 1.4 в кн.: *Город в теории и практике: правовые и урбанонологические аспекты: монография; коллектив авторов / под общ. ред. В.В. Таболина.* М.: Юстицинформ, 2020. С. 60 (352 с.).

<sup>2</sup> См.: *Лаппо Г.М.* Развитие городских агломераций в СССР. М.: Наука, 1978. С. 25.

димось упорядочения общественных отношений, возникающих в связи с появлением и функционированием агломераций.

Описывая атомарную теорию агломерации, необходимо ответить на вопрос: что происходит с территориальными единицами, удаленными от центра-ядра города? Да и с образующими агломерацию территориями и населением также происходят изменения — ведь и сами агломерации будут подвергаться трансформациям и уже сегодня испытывают этот процесс, катализатором которого стала пандемия Covid-19.

Интересной в этой связи видится позиция, изложенная А.В. Корневым<sup>1</sup>, который в «больших городах» видит большие проблемы. Он также отмечает, что имеет место быть постепенное разрушение постиндустриального урбанизма, который, как это ни парадоксально, стал как раз результатом роста городского населения. «Во многих странах образовались огромные агломерации, в которых проживают миллионы людей. Сегодня в них образовалась явно избыточная рабочая сила, которую в ближайшее время будет очень трудно занять». Полагаем возможным согласиться с тем, что «избыточная рабочая сила» может стать или тормозом, если не знать, где и как ее применять, или драйвером и территориального, и экономического развития.

Сообразуясь с вышеизложенными идеями атомарной теории агломерации, так называемая избыточная рабочая сила, появившаяся как в ядре агломерации, так и на периферии ее удаленно отстоящих территорий, представляет тот самый электрон, который может покинуть орбиту своего центра-ядра города, и вот здесь как раз и возникает вопрос о распределении высвободившихся ресурсов, применение которых невозможно в соответствующей агломерации. По законам физики и химии, которые мы в определенной степени применили к описанию самой агломерации (атомарная теория агломерации), освободившийся «электрон» будет «искать» место приложения своих сил, коим может стать иная агломерация, поскольку, как отмечалось выше, агломерация более мобильный субъект взаимоотношений, поскольку с экономико-географической позиции делимитирует адми-

---

<sup>1</sup> См.: *Корнев А.В.* О некоторых тенденциях развития системы российского законодательства в условиях кризиса // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 6. С. 11—22 // СПС КонсультантПлюс.

нистративно-территориальное устройство. Отсюда и важность правовой регламентации агломераций в современных условиях.

Как справедливо отмечала еще в 2013 г. О.И. Баженова, «в основу современной политики пространственного развития российской экономики, отраженной в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, а вслед за ней и в Стратегиях социально-экономического развития федеральных округов, в программах (концепциях) социально-экономического развития субъектов Федерации, заложена идея поиска и стимулирования развития сформировавшихся и перспективных зон (центров) опережающего экономического роста, позволяющих добиться качественного рывка в относительно сжатых временных рамках<sup>1</sup>». Укрепление и развитие таких центров, по замыслу разработчиков, повлекут за собой развитие иных территорий посредством их встраивания в обновленную экономическую систему.

Таковыми центрами опережающего роста предлагается признавать агломерации, под которыми понимается компактное скопление населенных пунктов вокруг города (городов), объединенных в сложную систему с интенсивными производственными, транспортными и культурными связями. Критерием выделения агломерации является, что отмечалось ранее, наличие минимум одного города-ядра с численностью населения, превышающей 100 тыс. человек, и периферии из нескольких городов-спутников или поселков городского типа, лежащих в зоне 1,5–2-часовой транспортной доступности<sup>2</sup>.

Принятая Стратегия пространственного развития, что уже отмечалось в известной юридической литературе<sup>3</sup>, не содержит определения базовых понятий «агломерация» и «город», но в то же время дает определение тому, что следует понимать под крупной и крупнейшей городскими агломерациями. Так, в действующей редакции Страте-

<sup>1</sup> Баженова О.И. К проблеме преобразования муниципальных образований в рамках современной концепции пространственного развития экономики // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 3. С. 31–35 // СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> См.: Горяченко Е., Мосиенко Н., Демчук Н. Городские агломерации Сибири: предпосылки формирования и барьеры развития // Регион: Экономика и социология. 2011. № 3. Цит. по: Баженова О.И. К проблеме преобразования муниципальных образований в рамках современной концепции пространственного развития экономики // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 3. С. 31–35 // СПС КонсультантПлюс.

<sup>3</sup> См.: Дементьев А.Н. Город и городская агломерация в России: объекты и субъекты в градостроительном праве. Параграф 17.3 в кн.: Юридическая урбанонология. Урбанонологическая теория: монография: в 2 т.; коллектив авторов под общ. ред. В.В. Таболина. Т. 2. М.: Юстицинформ, 2021. С. 721–740 (824 с.).

гии под крупной городской агломерацией понимается совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей численностью населения 500—1 000 тыс. человек, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями. Под крупнейшей городской агломерацией понимается совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей численностью населения более 1 000 тыс. человек, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями<sup>1</sup>.

Наличие определений в нормативном правовом акте (в распоряжении Правительства Российской Федерации) уже следует признать положительным в направлении нормативной правовой регламентации агломерационных процессов, поскольку, повторим еще раз, наличие собственного понятийного аппарата как упрощает правовое регулирование тех или иных процессов, так и опредмечивает в значительной мере научно-исследовательские изыскания, которые в настоящее время в значительной степени осуществляются путем заимствования понятийного аппарата из иных отраслей знаний. В целом это нельзя признать негативной тенденцией, так как уже апробированные достижения в той или иной научной области позволяют осуществить определенную экономию исследовательских ресурсов и воспользоваться уже накопленным опытом, но, учитывая, что нормативное закрепление предполагает не только формализацию и фиксацию, но и исполнение закрепленной в нормативном правовом акте номинативной единицы, то такое определение должно соответствовать требованиям юридической техники, включая формально-логические законы и законы русского языка, обеспечивающие понимание описанного определения адресатами соответствующего нормативного правового акта.

Представленные определения в Стратегии пространственного развития — подчеркнем это еще раз — являются крайне важными, поскольку, пусть и на подзаконном уровне, позволяют начать юрико-техническую проработку более сложных понятий в определе-

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р (ред. от 16.12.2021) // СПС КонсультантПлюс.

нии понятий «агломерация» и «город». Сложность этих понятий среди прочего заключается в том числе и в их объеме. Так, Е.С. Шугрина предполагает в число агломераций включать не только городские, но и сельские территории, причем конкретные муниципальные районы могут входить в состав агломерации частично<sup>1</sup>.

Полагаем также возможным солидаризироваться и с позицией, высказанной в статье Е.А. Галиновской и Н.В. Кичигина<sup>2</sup>, где авторами подчеркивается важное значение городских агломераций как точек роста и катализаторов регионального развития. Одновременно с этим выражается и оправданная обеспокоенность, вызванная расширением городской застройки, расселением людей, свойственным агломерации и наиболее актуальное для европейской части России, спецификой культурной среды, особенностями воздействия на естественную природную среду, что, с одной стороны, нуждается в поддержке, но, с другой стороны, необходим и контроль, и управление со стороны публичной власти, поскольку имеют место как позитивные, так и негативные моменты такого развития.

Агломерационные процессы напрямую используют урбанистические приемы и способы, осуществляя выход за пределы городской черты, что оказывает влияние на сокращение лесных и сельскохозяйственных угодий, на загрязнение воздуха, на захламление окружающих территорий отходами производства и потребления. При этом «размывание» границ населенного пункта как еще одно свойство агломерации создает объективные трудности в упорядочении правового режима городских и близлежащих земель, создавая неопределенность в их правовом статусе.

В отечественных исследованиях уже отмечалось, что точный размер и состав территории агломерации не всегда бывает возможным установить, потому что границы агломерации — это не просто линии на карте, обозначающие пределы определенной территории; границы нельзя рассматривать только в административно-территориальном смысле<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: Шугрина Е.С. Анализ правовых основ формирования и развития российских агломераций. Параграф 1.4 в кн.: Город в теории и практике: правовые и урбаноэкономические аспекты: монография; коллектив авторов / под общ. ред. В.В. Таболина. М.: Юстицинформ, 2020. С. 59.

<sup>2</sup> См.: Галиновская Е.А., Кичигин Н.В. Городская агломерация как правовая категория: постановка проблемы // Журнал российского права. 2020. № 8. С. 141–156 // СПС КонсультантПлюс.

<sup>3</sup> См.: Региональная экономическая политика субъекта Федерации: принципы, формы и методы реализации / под ред. А.С. Новоселова. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010. С. 241.



В этой связи совершенно справедлив вывод, сделанный А.Н. Деметьевым<sup>1</sup>, о том, что, несмотря на огромный массив монографий, научных статей в различных отраслях не только права, но и других наук (урбанистики, географии, градостроительства, архитектуры, экономики, социологии, философии, психологии, теории управления и др.), необходимы комплексные междисциплинарные исследования именно в этом «узком» направлении, для того чтобы сформировать юридическое определение и характеристики принципа единства городского хозяйства для целей управления и для целей градостроительства, предварительно четко сформулировав цели, в которых оно будет использоваться. Этот вывод был сделан А.Н. Деметьевым в связи с изучением еще одного, чрезвычайно важного, вопроса, связанного с юридико-правовым определением понятия «город», но полагаем его уместным и при выработке определения понятия «агломерация». Важность дискуссии об определении понятия агломерации и ее границ нельзя преуменьшать, поскольку границы агломерации — это камень преткновения в решении многих вопросов, и в первую очередь связанных с деятельностью муниципальных образований. Дело в том, что агломерации, как показывает актуальная действительность, — это естественно возникающие формы расселения<sup>2</sup>, а попытки законодательного определения агломераций на уровне субъектов Российской Федерации, что отмечают А.С. Пузанов и Р.А. Попов, часто носят некорректный характер, используя такие формулировки, как «создание» или «формирование» агломераций<sup>3</sup>. Учитывая естественный характер возникновения агломераций, тяготения периферии к ядру вне всяких ориентиров на административно-территориальные границы, конкретные муниципальные районы могут входить в состав агломерации частично<sup>4</sup>. То есть те экономические, управленческие,

<sup>1</sup> См.: Деметьев А.Н. Город и городская агломерация в России: объекты и субъекты в градостроительном праве. Параграф 17.3 в кн.: Юридическая урбаноология. Урбанологическая теория: монография: в 2 т.; коллектив авторов под общ. ред. В.В. Таболина. Т. 2. М.: Юстицинформ, 2021. С. 730.

<sup>2</sup> См.: Пузанов А.С., Попов Р.А. Отражение вопросов развития городских агломераций в документах стратегического планирования и в программных документах регионального и межмуниципального уровня. Ч. 1 // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2019. № 1. С. 21–26.

<sup>3</sup> См. там же.

<sup>4</sup> См.: Шугрина Е.С. Анализ правовых основ формирования и развития российских агломераций. Параграф 1.4 в кн.: Город в теории и практике: правовые и урбанологические аспекты: монография; коллектив авторов / под общ. ред. В.В. Таболина. М.: Юстицинформ, 2020. С. 59.

территориальные связи и ресурсы, которые и позволили сформировать естественную агломерацию, приводят одновременно к экономическому, административно-территориальному, управленческому и в целом к ресурсному дисбалансу, что выражается, например, в оттоке/притоке рабочей силы, к диспропорциональному развитию территорий, к определенным сложностям в бюджетном регулировании. Эти опасения разделяет и И.В. Ирхин<sup>1</sup>, отмечая отсутствие соответствующих норм в бюджетном законодательстве. В равной мере в текущий период сохраняются неразрешенные вопросы, относящиеся к межмуниципальным хозяйственным обществам.

Этот вопрос (обеспечение межмуниципального сотрудничества посредством создания хозяйственных обществ, фондов и автономных некоммерческих организаций) получил негативную оценку со стороны И.Е. Кабановой, отметившей, что такие формы межмуниципального сотрудничества нельзя рассматривать как наиболее оптимальные. Основным недостатком таких видов юридических лиц является то, что муниципальное образование утрачивает право собственности на имущество, передаваемое этим организациям. Особенности статуса юридических лиц названных организационно-правовых форм также ограничивают механизмы контроля со стороны органов местного самоуправления за их функционированием<sup>2</sup>. Получается, что задуманное в Стратегии пространственного развития использование крупных и крупнейших городских агломераций именно в целях максимального освоения и включения в социально и экономически значимые процессы территории страны может столкнуться с дисбалансом на местном уровне.

В определенной мере на это указывает и предложенная Е.С. Шугриной классификация агломераций, коих она выделяет две, положив в основу классификации региональный принцип:

— региональные агломерации (агломерация полностью расположена в пределах территории одного субъекта РФ), основанные на разных формах межмуниципального сотрудничества;

<sup>1</sup> См.: *Ирхин И.В.* Проблемы конституционно-правового статуса городских агломераций. Параграф 1.5 в кн.: *Город в теории и практике: правовые и урбано-логические аспекты: монография; коллектив авторов / под общ. ред. В.В. Таболина.* М.: Юстицинформ, 2020. С. 81.

<sup>2</sup> См.: *Кабанова И.Е.* Межмуниципальное сотрудничество как способ управления муниципальной собственностью: пути преодоления законодательных коллизий // *Имущественные отношения в Российской Федерации.* 2018. № 2. С. 90–96. Цит. по: *Ирхин И.В.* Проблемы конституционно-правового статуса городских агломераций. Параграф 1.5 в кн.: *Город в теории и практике: правовые и урбано-логические аспекты: монография; коллектив авторов / под общ. ред. В.В. Таболина.* М.: Юстицинформ, 2020. С. 81.

— межрегиональные агломерации (агломерация расположена на территории нескольких субъектов РФ), основанные на разных формах межмуниципального и межрегионального сотрудничества<sup>1</sup>.

Еще одной проблемой, требующей и научного обсуждения, и практического разрешения, становится вопрос, уже обсуждавшийся в ходе экспертной дискуссии, организованной Центром местного самоуправления РАНХиГС зимой 2018 года, в рамках которой исследовались пределы правового регулирования субъектов РФ в сфере агломераций<sup>2</sup>. В частности, обсуждался вопрос об определении предмета ведения, к которому относятся агломерации. Эксперты отметили, что можно отнести эти вопросы к совместному ведению, в пределах которого и будет осуществляться правовое регулирование, но, учитывая комплексный характер агломерационных процессов, потребуется конкретизация исходя из содержания вопросов.

Таким образом, процесс агломерации идет своим чередом, соотносясь с экономико-географическими потребностями своего автономного развития. Правовое регулирование осуществляется в «догоняющем» режиме, и, несмотря на то, что существует Стратегия пространственного развития, содержащая пусть и малую часть необходимого понятийного аппарата для регулирования столь важных общественно-экономических, а при определенных условиях и политических процессов, эта Стратегия не обладает достаточным иерархическим потенциалом с точки зрения ее юридической силы, поскольку утверждена актом подзаконного характера — распоряжением Правительства Российской Федерации. Поэтому не случайна и дискуссия о необходимости разработки и принятия правового акта более высокой юридической силы — федерального закона. Но в то же время необходимо задаться вопросом: в чем будет состоять целевая потребность в разработке и принятии такого закона? Возможно, имеется достаточный потенциал имеющегося правового регулирования, который просто требует корректировки «с прицелом» на агломерации.

<sup>1</sup> См.: Шугрина Е.С. Модели управления российскими агломерациями // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 39–43 // СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> См.: Шугрина Е.С. Экспертная дискуссия о правовых основах формирования и развития агломераций в России // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 2. С. 8–12 // Режим доступа: URL: [https://docs.yandex.ru/docs/view?url=ya-disk-public%3A%2F%2F5SYreEfHbnUYmGEdCcrp%2BoHrg0cET6laWWMyBEmtKQnIo0b%2BNWRIIVbiXWBfpw9q%2FJ6bpmRyOJonT3VoXnDag%3D%3D&name=article\\_287\\_Муниципальное\\_имущество\\_-\\_экономика\\_право\\_управление\\_2018\\_N\\_2\\_C\\_8-12.pdf&nosw=1](https://docs.yandex.ru/docs/view?url=ya-disk-public%3A%2F%2F5SYreEfHbnUYmGEdCcrp%2BoHrg0cET6laWWMyBEmtKQnIo0b%2BNWRIIVbiXWBfpw9q%2FJ6bpmRyOJonT3VoXnDag%3D%3D&name=article_287_Муниципальное_имущество_-_экономика_право_управление_2018_N_2_C_8-12.pdf&nosw=1) (Дата обращения: 31.01.2022).

Представляется полезным обратиться к некоторым позициям, изложенным в рамках уже упоминавшейся экспертной дискуссии, организованной Центром местного самоуправления РАНХиГС зимой 2018 года, О.И. Баженовой. Ее позиция получила отклик в известной юридической литературе, о чем будет подробнее сказано далее.

О.И. Баженова обратила внимание на то, что проблемы формирования правового регулирования развития агломераций тесно связаны с правильным выбором цели регулирования. По ее мнению, анализ существующих практик развития агломераций дает примеры некорректного выбора целей.

Во-первых, в настоящее время регулирование агломераций связывают не столько с развитием самих агломераций, сколько с получением финансирования; бюджетное финансирование не должно являться целью правового регулирования.

Во-вторых, централизация управления не может стать целью развития агломераций (через введение механизмов укрупнения муниципальных образований, перераспределение полномочий и др.).

В-третьих, развитие агломераций также не может стать целью правового регулирования, поскольку агломерация — это экономическая категория; не может искусственно созданная форма обеспечить социально-экономическое развитие. Поэтому опережающее правовое регулирование для искусственного развития агломераций также не может стать целью правового регулирования. Единственно возможная цель правового регулирования — управление существующими де-факто агломерациями, однако для этого не требуется законодательное определение термина «агломерация»<sup>1</sup>.

Данная позиция О.И. Баженовой в определенной части вызвала критику в научной среде. Так, И.В. Ирхин категорически выступает против тезиса о том, что единственно возможная цель правового регулирования — управление существующими де-факто агломерациями, однако для этого не требуется законодательное определение термина «агломерация»<sup>2</sup>, поясняя это тем, что любое наличествующее правовое явление должно быть нормативно определено, с тем чтобы

<sup>1</sup> См.: *Шугрина Е.С.* Анализ правовых основ формирования и развития российских агломераций. Параграф 1.4 в кн.: *Город в теории и практике: правовые и урбанонологические аспекты: монография; коллектив авторов / под общ. ред. В.В. Таболина. М.: Юстицинформ, 2020. С. 69.*

<sup>2</sup> См.: *Ирхин И.В.* Проблемы конституционно-правового статуса городских агломераций. Параграф 1.5. в кн.: *Город в теории и практике: правовые и урбанонологические аспекты: монография; коллектив авторов / под общ. ред. В.В. Таболина. М.: Юстицинформ, 2020. С. 81.*

минимизировать риски искажения его содержания и целевого назначения при оперировании им в практической деятельности. Помимо этого, представляется недостаточным лишь обеспечивать «правовое регулирование управления существующими де-факто агломерациями». Хаотичное формирование городских агломераций неприемлемо.

Полагаем возможным согласиться с данной позицией И.В. Ирхина, что все же правовая регламентация в целом и агломераций в частности должна стремиться к опережающему регулированию. Потребуется прогностическое нормотворчество, которое, правда, в свою очередь не будет оказываться в ситуации неизвестности последствий того или иного варианта результата принятых решений. В помощь будет зарубежный опыт правовой регламентации данных вопросов, который уже подвергается научному анализу в известных доктринальных публикациях. Так, например, Е.В. Гриценко отмечает, что на европейском уровне обращает на себя внимание достаточная условность предлагаемых критериев выделения и разграничения городских агломераций. Однако, отмечается далее, при всем многообразии подходов к характеристике городских агломераций общим для данного явления можно считать то обстоятельство, что с юридической точки зрения обозначение территории города и прилегающей зоны как городской агломерации необязательно связано с наделением агломерационного объединения самостоятельной правосубъектностью. Агломерации могут охватывать территорию нескольких публично-правовых субъектов и не обладать собственной правосубъектностью. Понятие городской агломерации служит в первую очередь целям пространственного планирования и планирования землепользования, используется для конкретизации нормативных установлений в части целей и принципов пространственного планирования<sup>1</sup>.

Также вызывает поддержку и тезис о неприемлемости «хаотичного формирования городских агломераций». Ярким примером ошибок в урбанизационных процессах при возникновении естественной агломерации может стать латиноамериканский опыт, когда произошел урбанистический скачок, а город — ядро агломерации оказался не способен обеспечить ни рабочие места, ни социальное обеспечение. Результатом стало возникновение известных на весь мир бра-

---

<sup>1</sup> См.: *Гриценко Е.В.* Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ) // Конституционное и муниципальное право. 2014. №10. С. 28–36 // СПС КонсультантПлюс.

зильских фавел, ставших бичом практически всех крупных городов в этой стране. Таким образом, без грамотного планирования развития агломерационных процессов получение дисбаланса развития территорий, финансового неравенства и неравенства в человеческом трудовом ресурсе становится естественным последствием.

Полагаем, что существенное положительное влияние на городскую агломерацию будет оказывать вертикаль единой системы публичной власти посредством симбиоза различных вариантов управления агломерационными моделями. Этот тезис находит свое подтверждение и в исследовании А.А. Ларичева, который, изучая вопросы местного самоуправления в Канаде, отметил в качестве результата проведенных в этой стране реформ тенденцию к четкому планированию для достижения необходимого результата, в частности, в вопросах управления агломерациями<sup>1</sup>. А.А. Ларичев отмечает: «Институт местного самоуправления в Канаде показывает слабую связь между увеличением территории, количеством населения и эффектом масштаба предоставления местных услуг»<sup>2</sup>.

Правовая регламентация позволяет упорядочить общественные процессы, собственно говоря, в этом и есть ее главный смысл. Ведь норма права тем и отличается от иных установлений ненормативного правового характера, что обеспечивается государственным потенциалом, а в необходимых случаях позволяет требовать принудительное исполнение, при нарушении которого наступает соответствующая юридическая ответственность. Нормативное правовое регулирование также позволит в значительной степени сократить неконтролируемые риски разрастания городов агломераций, как в примере с бразильскими фавелами. Контрольно-надзорный потенциал, который влечёт за собой нормативное правовое регулирование агломерационных процессов, однозначно снизит напряженность, возникающую при вовлечении новых территорий в агломерации города, или, наоборот, обеспечит сбалансированное размежевание отходящей от города-ядра какой-либо территории.

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: *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.

<sup>2</sup> Подробнее см.: *Ларичев А.А.* Объединение муниципалитетов как инструмент государственно-правовой политики в сфере территориальной организации местного самоуправления в Канаде // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 9. С. 57–62.

Столь подробный анализ вопросов как самого понятия «агломерация» и ее производных, уже ставших известными нашему правотворчеству (крупная городская агломерация, крупнейшая городская агломерация), поставил перед исследователями, нормотворцами и правоприменителями иную задачу, также требующую рассмотрения в связи с введением и закреплением в правовом обороте термина «агломерация». Речь идет об отсутствии до сих пор в законодательных нормативных правовых актах федерального уровня определения понятия «город». На уровне подзаконных актов, например распоряжения Правительства РФ от 23.03.2019 №510-р «Об утверждении Методики формирования индекса качества городской среды»<sup>1</sup> (далее — Распоряжение ПРФ №510-р) или постановления Правительства РФ от 30.12.2017 №1710 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее — Постановление ПРФ №1710), относительное понимание того, что соответствует термину «город», может возникнуть. Однако предложенные в этих подзаконных актах определения не носят однозначного характера, тем более что определение «город», содержащееся в Распоряжении ПРФ №510-р, связывает определение города с тем, что этот статус — «город» — должен быть определен в соответствии с нормативным правовым актом, принятым субъектом Российской Федерации<sup>3</sup>. В этой норме предлагается, во-первых, определить вещь через саму себя (город — это то, что городом назвали), а во-вторых, норма эта отсылочного характера, она требует обращения к законодательству субъектов Российской Федерации, где этот термин имеет разные трактовки, и получается, что на уровне Российской Федерации в этой части понятийный аппарат также отсутствует.

В субъектах Российской Федерации термин «город» толкуется по-разному.

Согласно ч. 1 ст. 1 Закона Республики Крым от 06.06.2014 № 18-ЗРК «Об административно-территориальном устройстве Республи-

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 23.03.2019 №510-р «Об утверждении Методики формирования индекса качества городской среды» // СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 30.12.2017 №1710 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации».

<sup>3</sup> Пункт 2 Методики формирования индекса качества городской среды, утв. Распоряжением Правительства РФ от 23.03.2019 №510-р // СПС КонсультантПлюс.



ки Крым» под городом понимается территориальная единица, отнесенная в установленном порядке к категории городов, имеющая свою территорию, ограниченную городской чертой, численностью не менее 8 тысяч человек, являющаяся экономическим и культурным центром, имеющая важное промышленное, социально-экономическое, историческое значение, перспективы дальнейшего экономического развития и роста численности населения.

Другой пример. В соответствии с п. 4 ст. 7 Закона Краснодарского края от 02.07.2009 №1765-КЗ «Об административно-территориальном устройстве Краснодарского края и порядке его изменения» город — это городской населенный пункт, являющийся экономическим и (или) культурным центром, имеющий развитую промышленность и социальную инфраструктуру, с численностью населения, как правило, не менее пятнадцати тысяч человек. Городу могут быть подчинены сельские, поселковые, станичные округа, не образующие территориальную основу самостоятельных муниципальных образований, а также сельские населенные пункты<sup>1</sup>. В представленном в Законе Краснодарского края определении «город» снова термин определяется через самого себя, что опять создает сложности в его понимании.

Что же касается поименованного выше Постановления ПРФ №1710, то здесь также нет четкого определения самого понятия города, а предлагается понятие «малый город», которое также определяется через применение категорий «статус города» (то есть опять: город — это то, что городом называли) и численность населения (до 100 тыс. человек включительно)<sup>2</sup>.

На текущий момент строгого понятия «город» нет ни в географической науке, ни в градостроительстве, которые могли бы быть положены в основу нормативного определения этого понятия как для целей юриспруденции в целом, так и для законодательства в частности.

В Словаре-справочнике А.Г. Махрова обоснованно замечает, что «при всей распространенности городов и даже обыденности употребления самого понятия «город» в мире нет его общепризнанного опре-

<sup>1</sup> См.: Долгополов П.С. Вопрос-ответ // СПС КонсультантПлюс. 2022.

<sup>2</sup> Абз. 3 п. 3 Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды (приложение №15 к Государственной программе РФ «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», утв. Постановлением Правительства РФ от 30.12.2017 №1710) // СПС КонсультантПлюс.



деления и критериев выделения», а потому город определяется как «населенный пункт, отнесенный законодательством государства к категории городов, то есть имеющий юридический статус города». Иными словами, населенный пункт наделяется статусом города в административном порядке. Причем в большинстве стран действует именно такой административный порядок независимо от принятой, имеющей существенные особенности типизации городов в каждой стране<sup>1</sup>.

Тем не менее полагаем возможным согласиться с мнением А.Н. Дементьева, что отсутствие удовлетворительного понятия «город», содержащего хотя бы минимальное число основных характеристик города, для возможности использования его в юридических текстах не означает, что это понятие не может быть включено в законодательство<sup>2</sup>.

### Заключение

1. Понятие «агломерация» упрочивает свои позиции как в общественно-экономической, главным образом, так и в общественно-политической действительности, становясь предметом правового регулирования пока на подзаконном федеральном уровне, но справедливо и обоснованно претендующим на законодательный уровень. Причем имеется достаточно объективных предпосылок к принятию самостоятельного федерального закона, который, впрочем, может носить и ограниченный по времени действия характер.

2. Естественный ход возникновения и жизненного цикла агломераций позволяет говорить о возможной модели-теории агломерации, которую можно назвать, исходя из принципов взаимосвязей и взаимодействий, складывающихся между ядром-городом-центром и его спутников, атомарной теорией (моделью) агломерации.

3. Существующие в настоящее время в правовом пространстве определения понятий «крупная городская агломерация» и «крупнейшая городская агломерация» являются видами результатов агло-

<sup>1</sup> См.: Социально-экономическая география: понятия и термины: Словарь-справочник / отв. ред. А.П. Горкин. Смоленск: Ойкумена, 2013. С. 73–4. Цит. по: *Дементьев А.Н.* Город и городская агломерация в России: объекты и субъекты в градостроительном праве. Параграф 17.3 в кн.: Юридическая урбаноология. Урбанологическая теория: монография: в 2 т.; коллектив авторов / под общ. ред. В.В. Таболина. Т. 2. М.: Юстицинформ, 2021. С. 723.

<sup>2</sup> См.: *Дементьев А.Н.* Город и городская агломерация в России: объекты и субъекты в градостроительном праве. Параграф 17.3 в кн.: Юридическая урбаноология. Урбанологическая теория: монография: в 2 т.; коллектив авторов / под общ. ред. В.В. Таболина. Т. 2. М.: Юстицинформ, 2021. С. 724.

мерационных процессов, однако они не дают представления об иных видах естественно возникающих и известных научному миру агломераций, например сельских.

4. Прогностическое нормативное правовое регулирование агломерационных процессов на федеральном уровне позволит выстроить консолидированную и скоординированную систему обеспечения практико-ориентированного развития существующих агломераций со стороны единой системы органов публичной власти, межмуниципальные взаимодействия и межрегиональные связи могут обеспечиваться исходя из координации компетентностного подхода к распределению функций между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями различных видов.

5. Наряду с решением вопроса о принятии федерального закона о регулировании агломерационных процессов потребуются на федеральном законодательном уровне закрепить понятие «город» для максимальной унификации понимания, в том числе процессов пространственного развития.

## **СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ**

### *Нормативные правовые акты*

1. Постановление Правительства РФ от 30.12.2017 №1710 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
2. Распоряжение Правительства РФ от 23.03.2019 №510-р «Об утверждении Методики формирования индекса качества городской среды» // СПС КонсультантПлюс.
3. Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 №207-р // СПС КонсультантПлюс.
4. Закон Республики Крым от 06.06.2014 №18-ЗРК «Об административно-территориальном устройстве Республики Крым» // ИПС Гарант.
5. Закона Краснодарского края от 02.07.2009 №1765-КЗ «Об административно-территориальном устройстве Краснодарского края и порядке его изменения» // ИПС Гарант.

### *Список литературы*

6. *Баженова О.И.* К проблеме преобразования муниципальных образований в рамках современной концепции пространственного развития экономики // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. №3. С. 31–35 // СПС КонсультантПлюс.
7. *Галиновская Е.А., Кичигин Н.В.* Городская агломерация как правовая категория: постановка проблемы // Журнал российского права. 2020. №8. С. 141–156 // СПС КонсультантПлюс.

8. *Горяченко Е., Мосиенко Н., Демчук Н.* Городские агломерации Сибири: предпосылки формирования и барьеры развития // Регион: Экономика и социология. 2011. № 3.
9. *Гриценко Е.В.* Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ) // Конституционное и муниципальное право. 2014. №10. С. 28–36 // СПС КонсультантПлюс.
10. *Дементьев А.Н.* Город и городская агломерация в России: объекты и субъекты в градостроительном праве. Параграф 17.3 в кн.: Юридическая урбанонология. Урбанонологическая теория: монография: в 2 т.; коллектив авторов / под общ. ред. В.В. Таболина. — Т. 2. — М.: Юстицинформ, 2021. С.721–740.
11. *Ирхин И.В.* Проблемы конституционно-правового статуса городских агломераций. Параграф 1.5 в кн.: Город в теории и практике: правовые и урбанонологические аспекты: монография; коллектив авторов / под общ. ред. В.В. Таболина. М.: Юстицинформ, 2020. С.74–89.
12. *Кабанова И.Е.* Межмуниципальное сотрудничество как способ управления муниципальной собственностью: пути преодоления законодательных коллизий // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2018. №2. С. 90–96.
13. *Корнев А.В.* О некоторых тенденциях развития системы российского законодательства в условиях кризиса // Актуальные проблемы российского права. 2020. №6. С. 11–22 // СПС Консультант Плюс.
14. *Лаппо Г.М.* Развитие городских агломераций в СССР. М.: Наука, 1978. С. 25.
15. *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.
16. *Ларичев А.А.* Объединение муниципалитетов как инструмент государственно-правовой политики в сфере территориальной организации местного самоуправления в Канаде // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 9. С. 57–62.
17. *Пузанов А.С., Попов Р.А.* Отражение вопросов развития городских агломераций в документах стратегического планирования и программных документах регионального и межмуниципального уровня. Ч. 1 // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2019. №1. С. 21–26.
18. Региональная экономическая политика субъекта Федерации: принципы, формы и методы реализации / под ред. А.С. Новоселова. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010. С. 241.
19. Социально-экономическая география: понятия и термины. Словарь-справочник / отв. ред. А.П. Горкин. Смоленск: Ойкумена, 2013. С. 73–74.
20. *Шугрина Е.С.* Модели управления российскими агломерациями // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. №2. С. 39 — 43 // СПС КонсультантПлюс.
21. *Шугрина Е.С.* Экспертная дискуссия о правовых основах формирования и развития агломераций в России // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. №2. С. 8–12 // Режим доступа: URL: [https://docs.yandex.ru/docs/view?url=ya-disk-public%3A%2F%2F5SYreEfHAbn\\_UYmGEdCcrp%2BoHrg-0cET6la\\_WWMyBEmtKQnIo0b%2BNWRiIVbiXWBfpw9q%2FJ6bpmRyOJonT3VoX-nDag%3D%3D&name=article\\_287\\_Муниципальное\\_имущество\\_-\\_экономика\\_право\\_управление\\_2018\\_N\\_2\\_C\\_8-12.pdf&nosw=1](https://docs.yandex.ru/docs/view?url=ya-disk-public%3A%2F%2F5SYreEfHAbn_UYmGEdCcrp%2BoHrg-0cET6la_WWMyBEmtKQnIo0b%2BNWRiIVbiXWBfpw9q%2FJ6bpmRyOJonT3VoX-nDag%3D%3D&name=article_287_Муниципальное_имущество_-_экономика_право_управление_2018_N_2_C_8-12.pdf&nosw=1)
22. *Шугрина Е.С.* Анализ правовых основ формирования и развития российских агломераций. Параграф 1.4 в кн.: Город в теории и практике: правовые и урбанонологические аспекты: монография; коллектив авторов / под общ. ред. В.В. Таболина. М.: Юстицинформ, 2020. С. 58–74.

## **ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ И ЕЕ СООТНОШЕНИЕ С АСТРАХАНСКОЙ АГЛОМЕРАЦИЕЙ**

В начале декабря 2020 года Агентство стратегического развития «Центр» объявило о масштабном аналитическом исследовании «Комплексная оценка потенциала развития Астраханской агломерации», которое ему заказало правительство Астраханской области совместно с администрацией города Астрахань в рамках разработки мастер-плана агломерации<sup>1</sup>. В рамках исследования проводился опрос жителей, который запустили в начале февраля 2021 года<sup>2</sup>. Новость об этом облетела все региональные и некоторые федеральные СМИ и привлекла внимание жителей агломерации и профессионального сообщества<sup>3,4,5</sup>. В марте стартовал международный конкурс на разработку мастер-плана Астраханской агломерации, основной задачей которого, по словам губернатора области Игоря Бабушкина, стало проектирование базовых очертаний границ агломерации<sup>6</sup>.

В рамках текущей разработки мастер-плана Астраханской агломерации и ее переосмысления особенно актуальным и значимым

<sup>1</sup> Аналитическое исследование «Комплексная оценка потенциала развития Астраханской агломерации» — «ЦЕНТР» [Электронный ресурс]: URL: <https://www.centeragency.org/ru/projects/127> (дата обращения: 20.03.2020).

<sup>2</sup> Развитие Астраханской агломерации в руках ее жителей: | Официальный сайт администрации МО «Город Астрахань» [Электронный ресурс]: URL: <http://astrgorod.ru/content/razvitiye-astrahanskoj-aglomeracii-v-rukah-eyo-zhiteley> (дата обращения: 20.03.2020).

<sup>3</sup> «Причесать» территорию | Строительная Газета [Электронный ресурс]: URL: <https://www.stroygaz.ru/publication/item/prichesat-territoriyu/> (дата обращения: 20.03.2020).

<sup>4</sup> У жителей области хотят узнать мнение о потенциале Астраханской агломерации и качестве жизни — МК Астрахань [Электронный ресурс]: URL: <https://ast.mk.ru/social/2021/02/04/u-zhiteley-oblasti-khotyat-uznat-mnenie-o-potenciale-astrahanskoj-aglomeracii-i-kachestve-zhizni.html> (дата обращения: 20.03.2020).

<sup>5</sup> Приглашаю всех пройти опрос для подготовки к мастер-плану Астрахани | Урбанистика в Астрахани [Электронный ресурс]: URL: [https://vk.com/wall-175444483\\_4136](https://vk.com/wall-175444483_4136) (дата обращения: 20.03.2020).

<sup>6</sup> Интерфакс-Недвижимость / Стартовал международный конкурс на разработку мастер-плана Астраханской агломерации [Электронный ресурс]: URL: <https://realty.interfax.ru/ru/news/articles/125893/> (дата обращения: 20.03.2020).

представляется анализ территориальной организации местного управления как внутри самой агломерации, так и во всем субъекте. Укрепившаяся и ставшая традиционной модель взаимодействия региональной власти с местной может в дальнейшем повлиять на распределение ресурсов между муниципалитетами, входящими в агломерацию и не входящими в нее. Это может повлечь за собой типичное для прилегающих к агломерации территорий обезлюживание вследствие экономического упадка из-за дисбаланса получаемых ресурсов по сравнению с муниципалитетами, входящими в агломерацию<sup>1</sup>.

Целью данного эссе является теоретический анализ территориальной организации местного самоуправления в Астраханской области и ее соотношения с Астраханской агломерацией.

Задачи, которые были поставлены в данном эссе, хотя и являются объемными и могли бы послужить предметом отдельной исследовательской работы, к сожалению, в рамках данного эссе были реализованы лишь в теоретических изысканиях: изучение законодательной базы субъекта Федерации и муниципальных образований, исторических, географических, экономических и социально-демографических аспектов субъекта, предпосылок к формированию агломерации, анализе открытых результатов карты проблем<sup>2</sup> и описание возможных сценариев развития.

## 1. АСТРАХАНСКАЯ ОБЛАСТЬ

### 1.1. Состав субъекта

Астраханская область входит в состав Южного федерального округа. Административным центром является город Астрахань.

Органом законодательной власти Астраханской области является Дума Астраханской области, в 1994–2001 годы именовавшаяся Астраханским областным представительным собранием; органом исполнительной власти — правительство Астраханской области, возглавляемое губернатором.

---

<sup>1</sup> См.: Управление пространственными изменениями на региональном и муниципальном уровнях: учебное пособие / Н. Н. Киселева, Э. Маркварт, И. В. Стародубровская; под общ. ред. Э. Маркварта. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2018. 282 с.

<sup>2</sup> Отметки. Астраханская агломерация: комплексное исследование потенциала развития региона [Электронный ресурс]: URL: <https://otmetky-astr.ru/> (дата обращения: 20.03.2020).



**Рис. 1.** Административная карта Астраханской области

В Астраханской области действует 141 муниципальное образование: 2 городских округа (включая ЗАТО Знаменск), 11 муниципальных районов (Ахтубинский, Володарский, Енотаевский, Икрянинский, Камызякский, Красноярский, Лиманский, Наримановский, Приволжский, Харабалинский, Черноярский), 11 городских поселений, 117 сельских поселений<sup>1</sup>.

Из 11 районов в состав агломерации входят 7: Володарский, Икрянинский, Камызякский, Красноярский, Наримановский, Приволжский и Лиманский<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Об административно-территориальном устройстве Астраханской области (с изменениями на 10 апреля 2018 г.), Закон Астраханской области от 4 октября 2006 г. № 67/2006-ОЗ [Электронный ресурс]: URL: <http://docs.cntd.ru/document/802076638> (дата обращения: 20.03.2020).

<sup>2</sup> Развитие Астраханской агломерации в руках ее жителей: | Официальный сайт администрации МО «Город Астрахань» [Электронный ресурс]: URL: <http://astrgorod.ru/content/razvitiye-astrahanskoy-aglomeracii-v-rukah-eyo-zhiteley> (дата обращения: 20.03.2020).

Астраханская область имеет классическую двухуровневую систему территориальной организации местного самоуправления: в состав муниципальных районов входят городские и сельские поселения. К городским поселениям относятся города районного значения и поселки городского типа (включая распространенные в Астраханской области рабочие поселки). К сельским поселениям относятся сельсоветы, объединяющие одно или несколько сельских населенных пунктов (в Астраханской области особенно распространены села, поселки и хутора), в зависимости от численности населения и территориальной удаленности<sup>1</sup>.

В 2010—2018 годах в Астраханской области проводилась масштабная реформа по укрупнению муниципальных образований. Так, за 8 лет было преобразовано 36 муниципалитетов, а их общее количество уменьшилось со 177 до 141, хотя главной целью укрупнения муниципалитетов было улучшение их финансового положения, так как большинство муниципальных образований Астраханской области в тот момент являлись дотационными, с передачей полномочий с сельского на районный уровень; доходы сельских поселений уменьшились в несколько раз. Собственные доходы перестали обеспечивать даже содержание аппарата сельских поселений, поэтому мелкие сельсоветы находятся на грани банкротства<sup>2</sup>.

В территориально-административном делении муниципальных районов Астраханской области имеется две особенности:

1. Городские поселения в ряде случаев содержат больше одного населенного пункта, что противоречит определению городского поселения.

2. Сельские поселения включают обширные территории, которые можно было бы выделить в межселенные территории, так как основная масса населенных пунктов расположена по берегам водоемов.

## **1.2. Исторический аспект**

Астраханская область была образована в составе РСФСР 27 декабря 1943 года. Однако началом ее развития можно считать основа-

---

<sup>1</sup> См.: Институциональные основы местного самоуправления: учеб. пособие / Э. Маркварт, Р.В. Петухов, К.А. Иванова. М.: Издательство «Перспект», 2019. — 344 с.

<sup>2</sup> Каждый пятый астраханский муниципалитет принял решение объединиться с соседями [Электронный ресурс]: URL: <https://news.astr.ru/news/economics/80590/> (дата обращения: 20.03.2020).



ние современного административного центра — город Астрахань — в 1558 году.

Астрахань — старейший город Нижнего Поволжья, основан в 1558 году. Он входит в число 115 городов России, признанных исторически ценными.

Первые упоминания о городе относятся к XIII веку, когда среди татарских поселений упоминается д. Аштархан на правом берегу Волги, в 12 км от современной Астрахани. Находясь на перекрестке караванных и водных путей, Астрахань быстро превратилась в крупный торговый город. В 1459—1556 годах — главный город Астраханского ханства. В 1558 году Астраханское ханство было присоединено к Русскому государству. Перенесенный на новое место в 1558 году вокруг крепости, город Астрахань стал надежным военно-политическим форпостом на юге России, перевалочной базой ее продвижения на Кавказ и в азиатский Прикаспий, центром активных торговых и межгосударственных связей<sup>1</sup>.

Астраханская губерния была создана указом Петра I от 22 ноября 1717 года (с 1708 года ее территория входила в состав Казанской губернии). В состав Астраханской губернии вошли города с прилегающими территориями: Астрахань, Гурьев Яицкий (совр. Атырау, Казахстан), Дмитриевск (совр. Камышин), Петровск, Самара, Саратов, Симбирск (совр. Ульяновск), Сызрань, Терский город, Царицын (совр. Волгоград), Красный Яр, Чёрный Яр и Кизляр<sup>2</sup>.

К началу XX века в Астраханской губернии осталось 3 уезда: Астраханский, Енотаевский и Красноярский. В 1925 году уезды были упразднены, а вместо них образованы районы: Баскунчакский, Бирючкосинский, Болхунский, Енотаевский, Зацаревский, Икрянинский, Камызякский, Красноярский, Могойский, Никольский, Разночинский, Трусовский, Харабалинский<sup>3</sup>.

В советское время территория современной Астраханской области включалась в Астраханскую губернию, в Нижне-Волжскую область,

<sup>1</sup> Общие сведения [Электронный ресурс]: URL: <http://www.e-gorod.ru/mrc/documents/regions/%D0%90%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%85%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%8F%20%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%8C/%D0%9E%D0%B1%D1%89%D0%B8%D0%B5%20%D1%81%D0%B2%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F.html> (дата обращения: 20.03.2020).

<sup>2</sup> Полное собрание законов Российской империи: состав собрания [Электронный ресурс]: URL: [http://nlr.ru/e-res/law\\_r/coll.php?part=1](http://nlr.ru/e-res/law_r/coll.php?part=1) (дата обращения: 20.03.2020).

<sup>3</sup> Территориальное административное деление Союза ССР (1926) [Электронный ресурс]: URL: <http://resource.history.org.ua/item/10871> (дата обращения: 20.03.2020).



в Нижне-Волжский край, в Сталинградский край и в Сталинградскую область вплоть до 27 декабря 1943 года, когда Указом Президиума Верховного Совета СССР была создана Астраханская область (в её состав вошли часть районов упраздненной Калмыцкой АССР и Астраханский округ Сталинградской области).

В 70-е годы XIX века в связи с развитием нефтепромыслов в Баку астраханский порт становится одним из крупнейших в стране.

### 1.3. Географический аспект

Астраханская область расположена на юге России, в низовье реки Волги, и на юге омывается самым большим в мире озером — Каспийским морем.

На юге по озеру субъект Федерации граничит с Азербайджаном, Ираном и Туркменистаном, на востоке — с Казахстаном. В России Астраханская область граничит на севере с Волгоградской областью, на западе — с Республикой Калмыкия.

Расстояние от Москвы до Астрахани — 1534 км<sup>1</sup>.

Общая площадь Астраханской области составляет 52,9 тыс. кв. км.<sup>2</sup>

Астраханская область расположена на юго-востоке Восточно-Европейской равнины в пределах Прикаспийской низменности, в умеренных широтах, в зоне пустынь и полупустынь, которые используются в основном как пастбища. Заливаемые полыми водами на длительный период пространства дельты служат нерестилищем для важных промысловых рыб — русского осетра, севрюги, белуги и др.

Климат области резко континентальный, засушливый, погода непостоянна и неустойчива. Лето жаркое, но его компенсируют довольно теплые и мягкие весна и осень, особенно периоды с апреля по май и с августа по октябрь. Средняя температура января –10 °С (север области) и –6 °С (юг области). Средняя температура июля составляет +25 °С. Годовая сумма осадков от 180–200 мм на юге до 280–290 мм на севере области. Наибольшее количество осадков выпадает в пери-

<sup>1</sup> Общие сведения [Электронный ресурс]: URL: <http://www.e-gorod.ru/mrc/documents/regions/%D0%90%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%85%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%8F%20%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%8C/%D0%9E%D0%B1%D1%89%D0%B8%D0%B5%20%D1%81%D0%B2%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F.html> (дата обращения: 20.03.2020).

<sup>2</sup> Информация об Астраханской области | Агентство международных связей Астраханской области [Электронный ресурс]: URL: <https://mid.astrob1.ru/section/informaciya-ob-astrahanskoj-oblasti> (дата обращения: 20.03.2020).

од с апреля по июль. Астраханская область — регион, где встречаются противоположности: жаркая степь соседствует с прохладой Волги, а полынно-солянковые полупустыни сменяются луговой растительностью в Ахтубинской пойме и в дельте Волги<sup>1</sup>.

На территории Астраханской области функционируют два государственных природных заповедника федерального значения: Астраханский биосферный заповедник и Богдинско-Баскунчакский заповедник. Также в Астраханской области расположено 49 ООПТ регионального значения. Общая площадь ООПТ Астраханской области составляет 428,694208 тыс. га: 2 природных парка («Волго-Ахтубинское междуречье», «Баскунчак»), 4 государственных природных заказника («Богдинско-Баскунчакский», «Вязовская дубрава», «Ильменно-Бугровой», «Степной» и «Пески Берли»), 8 государственных биологических заказников («Теплушки», «Икрянинский», «Мининский», «Крестовый», «Жиротопка», «Буховский», «Кабаний», «Енотаевский»), 35 памятников природы регионального значения<sup>2</sup>.

Наибольшую известность области принесли запасы углеводородного сырья — природного газа и газового конденсата. В августе 1976 года было открыто Астраханское серогазоконденсатное месторождение. В 2000 году на территории Северного Каспия было открыто нефтегазоконденсатное месторождение им. Ю. Корчагина. В 2005 году на шельфе открыто нефтегазоконденсатное месторождение им. В. Филановского. Континентальная часть Астраханской области и прилегающая к ней акватория Каспийского моря содержат большие запасы нефти и газа, являющиеся самыми крупными в европейской части России. Ресурсы сухопутной части региона составляют около 5,3 трлн куб. м природного газа и около 1,1 млрд т жидких углеводородов. Основная доля запасов углеводородов приходится на газоконденсатные месторождения Астраханского геологического свода.

Кроме того, в Астраханской области имеются месторождения поваренной соли, гипса, минеральных вод, лечебных грязей и йода.

---

<sup>1</sup> Астраханская область — Ростуризм [Электронный ресурс]: URL: [https://tourism.gov.ru/contents/turism\\_v\\_rossii/regions/yuzhnyy-fo/astrakhanskaya-oblast/](https://tourism.gov.ru/contents/turism_v_rossii/regions/yuzhnyy-fo/astrakhanskaya-oblast/) (дата обращения: 20.03.2020).

<sup>2</sup> Региональные ООПТ | Служба природопользования и охраны окружающей среды Астраханской области [Электронный ресурс]: URL: <https://nat.astrobli.ru/stranica-sayta/regionalnye-ootp/> (дата обращения: 20.03.2020).

#### 1.4. Экономический аспект

Основными отраслями экономики в Астраханской области являются нефтегазовая промышленность, химическая отрасль, судостроительный комплекс, сельское хозяйство, перерабатывающая промышленность, машиностроение, промышленность строительных материалов, транспорт и логистика, торговля, пищевая отрасль, рыбная промышленность и туризм.

Благодаря выходу на Каспийское море Астраханская область играет важную роль в системе международных маршрутов. Регион расположен на пересечении сразу двух евроазиатских транспортных направлений: коридора «Север—Юг» и коридора «Запад—Восток». Коридор «Север—Юг» соединяет Европу через Каспийское море и территорию Ирана с Индией, а коридор «Запад—Восток» проходит из Европы через Астраханскую область и Казахстан в направлении Китая. В этой связи в Астраханской области развит транспортно-логистический комплекс, в том числе портовая и иная инфраструктура.

В области хорошо развита транспортная инфраструктура. Эксплуатационная длина железнодорожных путей общего пользования — 629,6 км, автомобильных дорог (включая ведомственные и местного значения) с твердым покрытием — 4,2 тыс. км, протяженность внутренних водных путей, по которым может осуществляться судоходство, — 1,4 тыс. км<sup>1</sup>.

В настоящее время активно ведется освоение месторождений углеводородного сырья российского сектора Каспийского моря, в котором открыто восемь крупных нефтегазоконденсатных месторождений. Прогнозные ресурсы прилегающей к Астраханской области части шельфа Каспийского моря по нефти и газовому конденсату составляют порядка более 300 млн т, природного газа — более 700 млрд куб. м.

Одним из важнейших секторов экономики Астраханской области является агропромышленный комплекс, который представлен двумя основными направлениями: растениеводством и животноводством. По итогам 2020 года объем производства валовой сельскохозяйственной продукции составил 53 млрд руб. (в 2019 году — 46,3 млрд руб.) с темпом роста 102,3 %. Астраханская область является одним из круп-

---

<sup>1</sup> Макроэкономика [Электронный ресурс]: URL: <https://astrastat.gks.ru/folder/41542> (дата обращения: 20.03.2020).



нейших в России производителей овощей. В 2020 году объем производства растениеводческой продукции, такой как картофель, лук, помидоры, огурцы, перец, баклажаны, кабачки, арбузы, дыни и др., составил 1,427 млн т (рост 105 % по отношению к 2019 году). В то же время из общего количества собранной продукции перерабатывается только часть, в связи с чем имеется большой потенциал по развитию предприятий овощеперерабатывающей промышленности. Кроме этого, существуют весьма серьезные перспективы для развития на территории области тепличных комплексов, что также может быть весьма привлекательно для инвесторов. В животноводческом секторе

отдельно можно выделить мясо-молочное производство, а также верблюдоводство и овцеводство.

Наличие значительных рыбных ресурсов в реке Волге и в Каспийском море является основой рыбодобывающей и рыбоперерабатывающей промышленности Астраханской области, объектами которой являются сазан, судак, сом, лещ, астраханская сельдь и другие виды частиковых рыб. Помимо этого, в Астраханской области активно развивается отрасль аквакультуры по выращиванию товарной рыбы, объектами которой являются карп, белый и пестрый толстолобики, белый амур. Также на территории области имеется ряд рыбоводных хозяйств индустриального типа, занимающихся выращиванием товарных осетровых видов рыб, таких как русский осетр, белуга, бестер и стерлядь.

Машиностроительный комплекс Астраханской области представлен рядом предприятий, выпускающих кузнечно-прессовое оборудование, металло- и деревообрабатывающие станки, окрасочное оборудование, пресс-формы и оснастку для металлообрабатывающих предприятий, ферритовые изделия.

Еще одним из основных секторов региональной экономики является туризм. Уникальное географическое положение Астраханской области в дельте реки Волги, разнообразие ее ландшафтов и богатство природы ежегодно привлекают в регион более двух миллионов туристов. В Астраханской области активно развиваются культурно-познавательный, деловой, паломнический, экологический, рыболовно-охотничий, гастрономический и этнографический туризм. Астрахань часто называют «Волжской Венецией» — она расположена на десятках островов, а все части города связаны сетью мостов и каналов. Круизный туризм в Астраханской области — один из самых перспективных видов туризма. На территории области выявлен большой перечень минеральных вод, которые являются основой лечебно-оздоровительного туризма в регионе. По данным аналитического агентства «Турстат», Астрахань вошла в топ-10 самых популярных у туристов городов России наряду с Москвой, Санкт-Петербургом, Сочи и др. Регион также вошел в топ-10 гастрономических путешествий по России.

Валовой региональный продукт (ВРП) в 2019 году оценивался в 602,3 млрд руб., темп роста ВРП Астраханской области по итогам 2018 года составил 103,0%.

На 1 января 2021 года на территории Астраханской области работало 371 предприятие с участием иностранного капитала из 45 стран мира<sup>1</sup>.

В 2019 году в организациях области было занято 226,4 тыс. человек, в том числе 17,4% в промышленном производстве (промышленности), в государственном управлении и в обеспечении военной безопасности; в социальном обеспечении — 14,4%, в образовании, в здравоохранении, в предоставлении социальных услуг — по 14,3%.

Среднемесячная заработная плата в среднем составляет около 41 тыс. руб.

В январе 2021 года уровень безработицы составил 8,3%<sup>2</sup>.

При этом численность населения, имеющая доходы ниже прожиточного минимума составляет 15,5%<sup>3</sup>.

### 1.5. Социально-демографический аспект

Численность населения Астраханской области, по данным Росстата на 1 января 2021 года, составляла 997 685 человек. Плотность населения — 20,35 чел/км<sup>2</sup>. Городское население составляет 67,25% от общей численности населения в субъекте Федерации<sup>4</sup>.

Численность населения стабильно уменьшается на 1% каждый год начиная с 2018 года.

**Таблица 1. Численность населения Астраханской области**

2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
1 016 516	1 021 287	1 018 626	1 018 866
2018	2019	2020	2021
1 017 514	1 014 065	1 005 782	997 778

<sup>1</sup> Информация об Астраханской области | Агентство международных связей Астраханской области [Электронный ресурс]: URL: <https://mid.astrobl.ru/section/informaciya-ob-astrahanskoj-oblasti> (дата обращения: 20.03.2020).

<sup>2</sup> Рынок труда и занятость населения [Электронный ресурс]: URL: <https://astratat.gks.ru/folder/41533> (дата обращения: 20.03.2020).

<sup>3</sup> Bi Portal [Электронный ресурс]: URL: [http://bi.gks.ru/biportal/contourbi.jsp?allsol=1&solution=Dashboard&project=%2FDashboard%2Fincome\\_of\\_population](http://bi.gks.ru/biportal/contourbi.jsp?allsol=1&solution=Dashboard&project=%2FDashboard%2Fincome_of_population) (дата обращения: 20.03.2020).

<sup>4</sup> Информация об Астраханской области | Агентство международных связей Астраханской области [Электронный ресурс]: URL: <https://mid.astrobl.ru/section/informaciya-ob-astrahanskoj-oblasti> (дата обращения: 20.03.2020).

В соответствии с Приложением 1<sup>1</sup> мы можем отметить отрицательное сальдо миграции в регионе  $-0,3\%$ . Большую часть мигрантов составляют молодые люди в возрасте от 20 до 24 лет, а также семьи с несовершеннолетними детьми. При этом межрегиональная миграция компенсируется иммигрантами, большая часть которых также молодые люди трудоспособного возраста. В возрастной группе от 20 до 24 лет иммиграция настолько большая, что сальдо миграции по этой возрастной группе становится положительным. Люди в поисках стабильности в экономике, в общественной и политической жизни перемещаются в Астраханскую область в основном из Средней Азии и Закавказья<sup>2</sup>.

В соответствии с Приложением 2<sup>3</sup> мы можем заметить, что население области относительно молодое: всего  $18,24\%$  населения старше пенсионного возраста. Самая многочисленная возрастная группа — от 30 до 39 лет.

Вышеперечисленная статистика может говорить нам либо о маятниковой трудовой миграции, цикл которой составляет около 20 лет и за время которой молодые мигранты успевают обзавестись семьей, либо о постепенной замене состава населения субъекта с граждан Российской Федерации на иммигрантов за счет межрегиональной миграции граждан в другие субъекты с целью получения образования или с целью обеспечения образования собственных детей.

В соответствии с табл. 2 и Приложением 3<sup>4</sup> самой плотнонаселенной территорией Астраханской области является Приволжский район ( $63$  человека на  $1 \text{ км}^2$ ). Повышенная плотность населения в Икрянинском районе ( $23$  человека на  $1 \text{ км}^2$ ) вдоль основной дороги в дельте Волги. Наименее заселены Енотаевский и Черноярский районы<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Население [Электронный ресурс]: URL: <https://astrastat.gks.ru/folder/41523> (дата обращения: 20.03.2020).

<sup>2</sup> География Астраханского края [Текст]: учеб. пособие/А. Н. Бармин, Э. И. Бесчётнова, Л. М. Вознесенская [и др.]. Астрахань : Издательский дом «Астраханский университет», 2007. 259 с.

<sup>3</sup> Население [Электронный ресурс]: URL: <https://astrastat.gks.ru/folder/41523> (дата обращения: 20.03.2020).

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Паспорт муниципального образования [Электронный ресурс]: URL: [https://www.gks.ru/scripts/db\\_inet2/passport/munr.aspx?base=munst12](https://www.gks.ru/scripts/db_inet2/passport/munr.aspx?base=munst12) (дата обращения: 20.03.2020).



**Таблица 2. Плотность населения Астраханской области**

Муниципальное образование	Площадь территории (км <sup>2</sup> ) (на 01.01.2019)	Численность населения (человек) (на 01.01.2020)	Соотношение численности городского и сельского населения	Плотность населения (человек на 1 км <sup>2</sup> )
Астраханская область	52 900	1 005 782	3:1	19,01
г. Астрахань	208,69	529 793	1:0	2 538,66
ЗАТО Знаменск	8 007	26 701	1:0	3,33
Ахтубинский район	5 799,595	61 630	3:1	10,63
Володарский район	4 067,976	46 234	0:1	11,37
Енотаевский район	6 296,8	24 749	0:1	3,93
Икрянинский район	1 953	46 443	1:3	23,78
Камызякский район	3 407,639	46 096	10:13	13,53
Красноярский район	5 260,48	36 641	0:1	6,97
Лиманский район	5 282,5	29 192	2:5	5,53
Наримановский район	6 125,45	47 547	5:18	7,76
Приволжский район	840,46	52 779	0:1	62,8
Харабалинский район	7 693,03	39 489	17:21	5,13
Черноярский район	4 217,996	18 488	0:1	4,38

Наглядно это можно видеть на рис. 3.

Однако при сравнении плотности населения районов в целом (рис. 3) и плотности сельского населения (рис. 4), которое крайне важно для сельскохозяйственного региона, мы можем заметить, что обезлюженными оказываются кроме уже упомянутых Енотаевского и Черноярского еще Ахтубинский, Харабалинский и Лиманский районы. Эти районы живут в основном за счет городских районных центров. Единственный район, который сохраняет высокую плотность населения как при подсчете всего населения, так и при выделении только сельского населения, — это Приволжский район.

Приволжский район также выделяется и при подсчете прироста и убыли населения по районам (рис. 5). Это единственный район Астраханской области, который имеет прирост населения не только за последний год, но и в динамике за последние 7 лет.

Исходя из этих данных, мы можем выделить центр притяжения внутрирегиональной миграции — Приволжский район. То, что



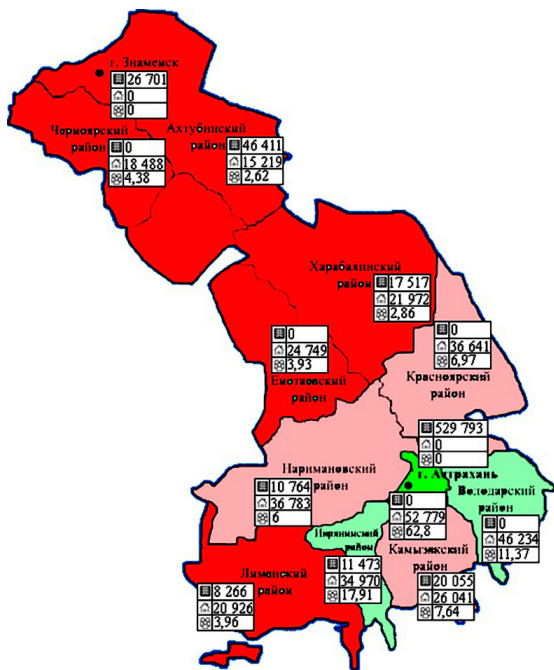


Рис. 3. Плотность городского и сельского населения Астраханской области с указанием численности городского и сельского населения

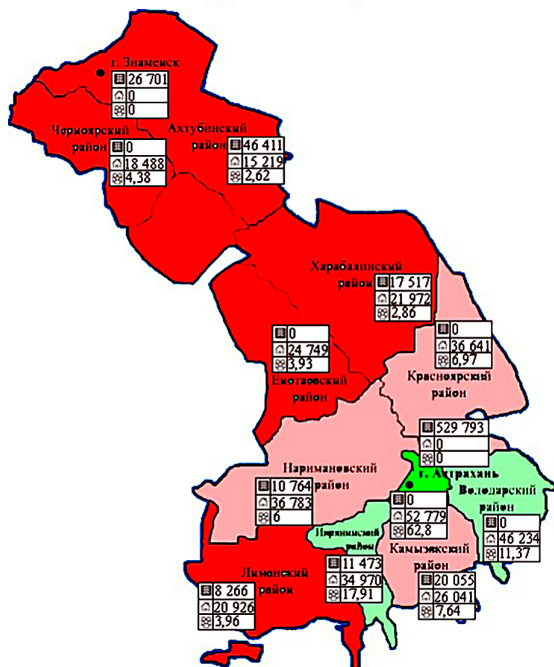
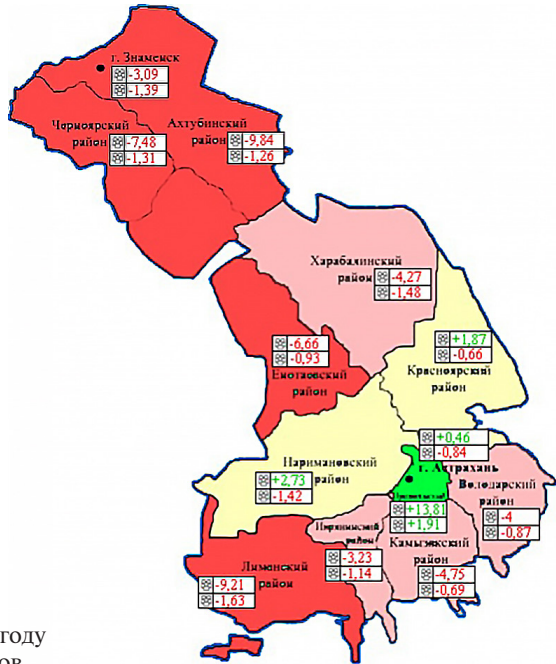


Рис. 4. Плотность сельского населения Астраханской области с указанием численности городского и сельского населения



**Рис 5.** Прирост или убыль численности населения (%) Астраханской области в 2021 году относительно 2014 и 2020 годов

центром притяжения стал не региональный центр, а район, плотно примыкающий к региональному центру, может указывать на то, что Приволжский район входит в Астраханскую агломерацию и имеет устойчивые функциональные связи с городом-ядром.

В соответствии с Приложением 4<sup>1</sup> мы можем увидеть, что основой жилищного фонда является частная собственность. В соответствии с Приложением 5<sup>2</sup>, несмотря на соотношение площади городской и сельской частной собственности 2:1, оборудование жилищного фонда необходимыми благами в среднем составляет 85—90 % по разным категориям. Самый низкий показатель (53 %) у обеспеченности канализацией сельского жилого фонда.

<sup>1</sup> Жилищные условия [Электронный ресурс]: URL: <https://astrastat.gks.ru/folder/41546> (дата обращения: 20.03.2020).

<sup>2</sup> Там же.

*Астраханская область имеет большой географический ресурс и экономический потенциал для развития. Однако основная часть работы предоставляется государственным бюджетным сектором. При этом существует тенденция к межрегиональной миграции из субъекта, в том числе опасная миграция семей с детьми, которые не считаются группой, склонной к межрегиональной мобильности.*

*В условиях обезлюдивания региона в целом особенно ярко выделяется Приволжский район как центр притяжения внутрорегиональной миграции.*

## **2. ПОДХОДЫ К ВЫДЕЛЕНИЮ АГЛОМЕРАЦИИ**

### **2.1. Понятие агломерации**

Агломерация является компактной пространственной группировкой городских и сельских поселений, объединенных многообразием интенсивных взаимосвязей<sup>1</sup>. Она возникает вследствие естественного функционального развития и пространственного расширения одного или нескольких городов-ядер, вокруг которых формируется пояс из населенных пунктов-спутников, которые со временем могут быть поглощены городом-ядром по мере расширения границ его застройки.

Агломерация не является частью административно-территориального деления, она не более чем инструмент для упрощения взаимодействия соседних муниципальных образований, а потому агломерация может как появиться, так и исчезнуть со временем, если в ней отпадает необходимость в процессе реурбанизации<sup>2</sup>. Поэтому и критерии определения агломерации скорее бытовые, нежели административные.

Однако в 2019 году в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года были введены понятия<sup>3</sup>:

- «крупная городская агломерация» — совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними

<sup>1</sup> См.: Управление пространственными изменениями на региональном и муниципальном уровнях: учебное пособие / Н. Н. Киселева, Э. Маркварт, И. В. Стародубровская; под общ. ред. Э. Маркварта. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2018. 282 с.

<sup>2</sup> См.: *Любовный В.Я.* Зарубежные городские агломерации: тенденции развития и опыт управления / В. Я. Любовный, О. С. Пчелинцев. М., 2001. 212 с.

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года [Электронный ресурс]: URL: <http://static.government.ru/media/files/UVAIqUtT08o60RktoOXI22JjAe7irNxc.pdf> (дата обращения: 04.05.2020).

с общей численностью населения 500—1 000 тыс. человек, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями;

- «крупнейшая городская агломерация» — совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей численностью населения более 1 000 тыс. человек, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями.

Можно заметить, что приведенные определения опираются на функциональный подход, но, в отличие от определений близких к ним метрополитенских статистических ареалов (MSA) США или функциональных урбанизированных ареалов (FUA) Евросоюза, не содержат количественных критериев маятниковой трудовой миграции (МТМ). Но это и понятно — официальная статистика по МТМ в России отсутствует.

В европейской практике выделяют три типа агломераций<sup>1</sup>.

1. Морфологические урбанизированные ареалы (МУА, МУА — англ. morphological urban areas) — морфологические городские зоны, захватывающиеся либо компактной застройкой, либо высокой плотностью населения, либо служащими или фирмами. Они охватывают все количество смежных муниципалитетов, которые должны быть частью кластерной компактной зоны.

2. Функциональные урбанизированные ареалы (ФУА, FUA — англ. functional urban areas) в соответствии с ежедневными поездками горожан могут быть измерены либо по потокам пассажиров, либо, когда эта информация недоступна, они могут быть оценены по плотности дорог или с помощью общественного транспорта, обеспечивающего часовую доступность к одному или к нескольким ядрам. Обычно они окружают одну или несколько замкнутых морфологических зон, но в некоторых очень густонаселенных регионах уникальная морфологическая городская зона может охватывать несколько преимущественно функциональных городских зон. Здесь история поселения и географические конфигурации взаимодей-

---

<sup>1</sup> См.: *Райсик А. К вопросу об определении границ городских агломераций: мировой опыт и формулировка проблемы: Демографическое обозрение. Т. 7. 2020. №1. С. 27–53.*

ствуют вместе, чтобы обеспечить более глубокое понимание пространственных взаимодействий.

3. Многоядерные (полицентричные) урбанизированные регионы, которые также называют большими урбанизированными регионами (БУР, LUR — англ. large urban region). Крупные городские районы могут иметь разные конфигурации в зависимости от наличия уникальных и достаточно изолированных МУА или ФУА (моногородов, например) или от наличия нескольких, расположенных рядом друг с другом. Авторы этого подхода к делимитации городских агломераций сделали необычные предположения о местных экономических связях между различными МУА или ФУА для всего мира. Точно так же они применили итеративный подход, специально проанализировав местонахождение транснациональных компаний, их близость к МУА или к ФУА и их доступ к главному национальному или международному аэропорту. Этот последний подход является довольно новым и оригинальным, ведь в контексте транснациональных компаний, нуждающихся в быстром доступе к своим дочерним предприятиям, к рынкам и к местам предоставления своих услуг, близость к аэропортам имеет решающее значение. Таким образом, имеет смысл рассматривать аэропорты как важный фактор для разграничения крупных городских полей, которые представляют полицентрические регионы, поддерживающие интеграцию городов в глобальном масштабе.

В США трактуют понимание агломераций несколько иначе. Для понимания сути американской агломерации необходимо обратиться к базовому элементу местной территориальной структуры — стандартным метрополитенским ареалам (SMA). SMA — это не административная единица, а статистическая, поэтому данные об агломерациях периодически меняются и напрямую не основаны на административно-территориальном делении<sup>1</sup>.

В Китае агломерации являются не столько урбанистическим, сколько экономическим понятием. В китайской практике агломерации — это самые перспективные и стратегически важные районы в будущей структуре экономического развития Китая<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См.: *Темиргалеев Р.Ф.* Статистические ареалы как «зеркало» городских агломераций США: достоинства и недостатки // *Инновации и инвестиции.* № 7. 2014.

<sup>2</sup> См.: *Волчкова И.В., Елисеев А.М. и др.* Управление городскими агломерациями : учебное пособие. Томск : Изд-во Том. гос. архит.-строит. ун-та. 2015. С. 100.

## 2.2. Делимитация агломераций

Основная проблема в определении городских агломераций состоит не в поиске приемлемого определения того, что такое городская агломерация, является ли определенное скопление населенных пунктов городской агломерацией, а в критериях определения границ городских агломераций, основанных на объективных, доступных критериях и показателях<sup>1</sup>.

Выделяют несколько основных подходов к делимитации агломераций<sup>2</sup>.

1. Административный подход предполагает разделение урбанизированных и сельских территорий на основе критериев людности и уже существующих административных границ. Определяемая таким образом агломерация выделяется с целью управления и контроля.

2. Морфологический подход определяет агломерацию как непрерывную зону населенных пунктов, прежде всего городских, имеющие определенные пороговые значения плотности населения, людности или степени урбанизации. Здесь важным критерием выделения служат функциональные связи между территориальными единицами без привязки к их фактическим административным границам.

3. Функциональный подход выделяет агломерацию как область взаимодействия между ядром (которое может быть выделено с использованием морфологических критериев на основе пороговых значений людности или занятости) и его «хинтерландом», состоящим из соседних муниципалитетов, значительно связанных с ядром (обычно по критерию интенсивности маятниковых трудовых миграций).

4. Сетевой подход основан на том, что развитие агломерации приводит к появлению нескольких центров первого порядка. При этом усложняющиеся функциональные связи между ними требуют применения методов из теории систем (в том числе на основе теории графов), лучше подходящих для полицентричных территориальных образований, которые позволяют описать всю сложность сетевого взаимодействия.

<sup>1</sup> См.: *Райсик А.* Определение границ городских агломераций России: создание модели и результаты : Демографическое обозрение. Т. 7. № 2. 2020. С. 54–96.

<sup>2</sup> См.: *Антонов Е. В., Махрова А. Г.* Крупнейшие городские агломерации и формы расселения наагломерационного уровня в России // Известия РАН. Сер. География. 2019. № 4. С. 31–45. doi: 10.31857/S2587-55662019431-45

В мировой практике существуют различные способы делимитации — выделения агломераций. Однако общими критериями для них являются непосредственное примыкание застройки населенных пунктов, еженедельный цикл маятниковой миграции не менее 10 % постоянного населения города-ядра в пределах двухчасовой транспортной изохроны (расстояние будет зависеть от технологической развитости транспорта), превышение площади городской застройки над сельскими угодьями, численность населения города-ядра должна стабильно расти<sup>1</sup>.

В СССР, а затем и в России основным считается критерий транспортной доступности. Он состоит в определении изохрон времени доступности от центра агломерации. На его основе были разработаны две методики определения коэффициента развитости агломерации (методика Института географии АН СССР) и определения коэффициента агломеративности (методика ЦНИИПградостроительства).

Однако задача оценки развитости агломераций, применяемая в этих методиках, во многих исследованиях если и рассматривается, то рассматривается как второстепенная по отношению к задаче делимитации городских агломераций. Первоначально должна быть проведена делимитация городских агломераций по объективным критериям морфологического и (или) функционального подхода — надо определить, какие границы должны быть при прочих равных условиях, а не императивно задавать границы транспортной изохроной<sup>2</sup>.

Базой для европейского подхода является выделение границ городских ареалов на основании дробления карты на ячейки по 1 км<sup>2</sup> и дальнейшем выделении тех из них, где плотность населения составляет не менее 1500 жителей на 1 км<sup>2</sup>, в кластеры. Если 15 % занятых, проживающих в одном городе, работают в другом городе, эти города рассматриваются как единое пространство<sup>3</sup>.

Определение границ морфологических урбанизированных ареалов (МУА) начинается с выбора ядер, которые будут составлять центры. Здесь учитываются как какой-либо порог численности на-

<sup>1</sup> См.: Управление пространственными изменениями на региональном и муниципальном уровнях: учебное пособие / Н. Н. Киселева, Э. Маркварт, И. В. Стародубровская; под общ. ред. Э. Маркварта. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2018. 282 с.

<sup>2</sup> См.: *Райсих А.* Определение границ городских агломераций России: создание модели и результаты : Демографическое обозрение. Т. 7. № 2. 2020. С. 54–96.

<sup>3</sup> См.: *Монастырская М. Е., Песляк О. А.* Современные методы делимитации городских агломераций // Градостроительство и архитектура. Т. 7. 2017. №3. С. 80–86.



селения, так и различные коммуникации, что часто указывает на территорию с более высокой плотностью населения, чем в прилегающих районах. Следуя концепции морфологического урбанизированного ареала, окружающая застроенная территория представляет совокупность смежных муниципалитетов, в которых более половины их населения проживают в застроенных площадях.

Разграничение функциональных городских ареалов (ФУА) следует обычной концепции зависимых зон, основанной на повседневной мобильности рабочих. Соседние муниципалитеты, отправляющие соответствующую часть своей рабочей силы в МУА, в значительной степени зависят от МУА и являются частью городского поля, образующего ФУА. В то же время существование городской или региональной институциональной территории с выработанной структурой управления только усиливает эту зависимость. В случае отсутствия информации о транспортных потоках дорожная сеть может определить потенциальную территорию ФУА. ФУА может охватывать один или несколько центров МУА, если они находятся рядом и делят между собой значительную часть рабочей силы или связаны в плотную транспортную сеть.

Группируя целые регионы, связанные с миром аэропортами, разграничение больших урбанизированных регионов (БУР) в основном основывается на влиянии основных аэропортов. Разграничение распространяется на охват некоторых отдельных ФУА или может быть определено путем перегруппировки различных ФУА и разделяющих их зон. От случая к случаю необходимо определяться в том, включать или не включать некоторые удаленные районы, в которых находятся некоторые компании. В ходе обсуждения рассматривается расстояние до аэропорта, дорожных сетей и городской или региональной институциональной территории. Подобно объединенным мегаполисам США, БУР включают целые ФУА и непрерывные пространства между ними, а в случае наличия более удаленных районов — непрерывное промежуточное пространство.

Также кажется интересным опыт США в составлении критериев для делимитации урбанизированных ареалов (ядер агломерации)<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> См.: Райсик А. Определение границ городских агломераций России: создание модели и результаты : Демографическое обозрение. Т. 7. № 2. 2020. С. 54–96.



1) определяются скопления строений (домов, зданий и сооружений) на расстоянии не более 100 м до ближайшего строения (в упрощенном виде это область сплошной застройки населенных пунктов);

2) величина разрывов в застройке с обеих сторон автомобильной дороги между скоплениями строений не должна превышать:

а. единичный разрыв не более 2 км с учетом исключения территорий, которые невозможно застроить, или не более 5 км без исключения таковых;

б. минимальные суммарные разрывы по одной из не более чем пяти выбранных дорог не более 5 км с учетом исключения территорий, которые невозможно застроить, при расчете от скопления строений с наибольшей численностью населения или от скопления, численность жителей которого превышает 50 тыс.;

3) после этого границы урбанизированного ареала корректируются по границам населенных пунктов, более 50 % населения которых проживает в скоплениях, включенных в УА, за исключением частей населенных пунктов, образующих самостоятельные УА численностью более 5 тыс. жителей, или единичный разрыв в застройке до которых составляет более 10 км;

4) если урбанизированный ареал определен по минимально допустимой плотности населения и включает только застроенные территории, то такой УА называется built-up area (BUA, «одноэтажная Америка» — огромные городские территории 1-, 2-этажной застройки).

Китайская практика делимитации агломерации стоит особняком и имеет ярко выраженный экономический контекст, а также критерии абсолютно не подходящие для реалий России<sup>1</sup>.

### **2.3. Сложность подсчета маятниковой трудовой миграции (МТМ)**

В России широкое применение критерия интенсивности ежедневной и еженедельной маятниковой трудовой миграции (МТМ) пока невозможно из-за отсутствия подробных открытых статистических данных.

Последняя попытка собрать большие данные о маятниковой трудовой миграции в России предпринималась в 2010 году во время Всероссийской переписи населения. Однако из этих данных мы можем

<sup>1</sup> См.: Волчкова И.В., Елисеев А.М. и др. Управление городскими агломерациями : учебное пособие. Томск : Изд-во Том. гос. архит.-строит. ун-та. 2015. С. 100.

получить лишь информацию о том, есть ли внутрирегиональная миграция в целом, так как все данные представлены относительно регионов в целом, а не их населенных пунктов<sup>1</sup>.

Проблема отсутствия централизованного сбора данных компенсируется использованием различных источников информации. В целом они могут быть поделены на условно прямые и косвенные. Использование тех или иных источников имеет свои ограничения<sup>2</sup>.

Условно прямыми источниками считаются:

1. Деперсонифицированные данные Пенсионного фонда РФ.
2. Социологические опросы.
3. Баланс трудовых ресурсов.
4. Данные о временной регистрации.

Косвенные источники:

1. Данные об объемах пассажиропотоков (по числу проданных билетов в пригородном сообщении).
2. Сопоставление числа занятых в экономике муниципальных образований с численностью экономически активного населения.
3. Данные о локализации активности в сетях мобильной связи, позволяющие оценить передвижение с разными ритмами.
4. Данные о путях перемещения смартфонов с применением геоинформационных систем, включая информацию из социальных сетей.

Данные Пенсионного фонда РФ — один из относительно новых источников данных о маятниковых миграциях. Помимо сложности получения, скорее даже недоступности, основным их недостатком служит то, что страховой номер привязывается к месту его получения, то есть к месту проживания гражданина на момент регистрации в системе пенсионного страхования. Впоследствии место проживания могло неоднократно измениться, что со временем приводит к нарастанию расхождений с реальным местом регистрации.

Социологический опрос самый простой, но трудозатратный способ получения данных. Для получения достоверных данных требуется большая выборка, полученные данные с которой будут обрабатывать-

---

<sup>1</sup> ВПН-2010 [Электронный ресурс]: URL: [https://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/perepis2010/croc/perepis\\_itogi1612.htm](https://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm) (дата обращения: 31.05.2020).

<sup>2</sup> См.: *Аверкиева К.В., Антонов Е.В., Кириллов П.Л., Махрова А.Г., Медведев А.А., Неретин А.С., Нефедова Т.Г., Трейвиш А.И.* Между домом и ... домом. Возвратная пространственная мобильность населения России / Под ред. Т.Г. Нефедовой, К.В. Аверкиевой, А.Г. Махровой. М.: Новый хронограф, 2016.

ся очень долго. По этой же причине во время Всероссийской переписи населения было принято решение отказаться от уточнения результатов до населенных пунктов после проведения экспериментов в Преображенском районе Москвы и в сельской местности Красногорского района<sup>1</sup>.

На региональном уровне информацию о маятниковых миграциях содержат материалы Обследования населения по проблемам занятости (далее — ОНПЗ), проводимые Росстатом. Данные ОНПЗ содержат информацию об объеме межрегиональной трудовой миграции, позволяя таким образом получить оценку количества маятниковых трудовых мигрантов между регионами, но они опять же не позволяют оценить внутрирегиональную миграцию.

Данные о временной регистрации в деперсонифицированном виде могут показать лишь общую численность трудовых мигрантов и опять же не позволяют делимитировать агломерацию.

Среди косвенных данных самыми доступными являются данные о транспортных маршрутах, об их расписании, о частоте и объеме перевозок. Однако запрос более подробных данных у компаний-перевозчиков может быть сложен.

Данные сотовых операторов являются новым источником данных, которые, несмотря на все свои недостатки, зарекомендовали себя как достаточно достоверный источник разной информации, позволяя провести гораздо более детальный и достоверный анализ трудовых маятниковых миграций, чем при использовании ряда других источников данных. Однако даже сырые данные стоят очень дорого, требуют значительной обработки и умения работать с нейросетями, которые способны эти данные сопоставить с помощью алгоритмов.

Еще одним примером работы на основе данных навигационных приложений стало исследование «Дом — работа, работа — дом», проведенное компанией «Яндекс» по данным программ «Яндекс.Навигатор» и «Яндекс.Карты» в ноябре 2016 года. Пользователи приложений имеют возможность сохранять наиболее часто посещаемые адреса в памяти программы для расчета кратчайшего пути на личном автомобиле. Из массива данных были выбраны точки «дом» и «работа». Как показало это исследование, данные навигационных программ позво-

---

<sup>1</sup> См.: Шитова Ю.Ю., Шитов Ю.А. Анализ и прогнозирование маятниковой трудовой миграции в Подмосковье (на примере г. Дубны) // Проблемы прогнозирования. 2008. № 4. С. 112–122.

ляют детально изучить маршруты автомобилистов, в том числе являющихся маятниковыми мигрантами. В то же время большое количество людей пользуется общественным транспортом, и они не могут быть учтены в рамках этого подхода<sup>1</sup>.

Используя в исследовании все эти методы, мы можем получить наиболее точное представление о маятниковой миграции. Однако большая часть из них требует плотного взаимодействия с теми или иными государственными органами или же крупных финансовых вложений для покупки данных у компаний. Ориентируясь на доступные нам методы, мы можем лишь определить общий объем внутрирегиональной миграции и основные междугородние маршруты общественного транспорта в городе-ядре.

*Для наиболее точной делимитации агломерации лучше использовать несколько подходов, чтобы проверить полученные ранее выводы. Комбинируя административный, морфологический, функциональный и сетевой подходы, мы можем получить различные границы агломерации и проверить каждый из полученных результатов коэффициентом агломеративности, чтобы определить степень развитости агломерации. Также стоит стремиться получить данные о маятниковой миграции, хотя в отсутствие точных централизованных данных мы можем ориентироваться лишь на косвенные признаки, и это в любом случае будет точнее, чем просто отмерять двухчасовую изохрону.*

### 3. АСТРАХАНСКАЯ АГЛОМЕРАЦИЯ

#### 3.1. Предпосылки к формированию агломерации

В соответствии с табл. 2 численность населения города Астрахань составляет больше 500 тыс. человек, что позволяет нам рассматривать его как город-ядро агломерации. Вплотную к Астрахани примыкают населенные пункты Приволжского района. Оттуда же идет постоянная трудовая и учебная маятниковая миграция. Также маятниковая миграция заметна из Наримановского и Икрянинского районов. Вместе с этим наблюдается небольшое количество миграции из Ахтубинского и Черноярского районов (рис. 1), которые находятся на другом конце области, что может говорить либо о маятниковой вах-

<sup>1</sup> Дом — работа, работа — дом. [Электронный ресурс]: URL: [https://yandex.ru/company/researches/2016/home\\_work](https://yandex.ru/company/researches/2016/home_work) (дата обращения: 31.05.2021).



**Рис. 6.** Световой отпечаток Астраханской агломерации в соотношении с границами внутригородских районов города Астрахань

товой миграции, либо о постепенной внутрирегиональной миграции с периферии в центр. В пользу последней гипотезы также говорит и стабильное уменьшение численности населения за последние 7 лет (рис. 5).

Один из подходов к определению границ агломерации по морфологическому признаку включает анализ неразрывности застройки. Удаленно это можно сделать по фотографиям светового отпечатка (искусственного освещения города, которое можно наблюдать с самолета или со спутников ночью)<sup>1</sup> и соотнесении его с границами соседних муниципальных образований. В соответствии с рис. 6 во время сравнительного анализа было отмечено, что границы светового следа едва заполняют границы внутригородских районов города Астрахань.

Это подтверждается полевым выездом. Границы городской застройки заканчиваются в черте города. Городские окраины представляют собой промышленную застройку и центры энергетического снабжения города. После дорожных знаков, обозначающих окончание городской границы, начинается степь, разрежаемая только линиями электропередачи вдоль основных трасс и железнодорожных путей.

<sup>1</sup> См.: Красовская О. В., Скатерщиков С. В. Вопросы определения границ и развития планировочной структуры крупнейших агломераций России применительно к схеме территориального планирования Санкт-Петербурга и Ленинградской области, включающей Санкт-Петербургскую городскую агломерацию // Архитектурный Петербург. 2018. № 3(58). С. 24–31.

Однако мы обязаны отметить, что резкое ограничение застройки чертой города может быть вынужденным явлением. Многочисленные реки в дельте Волги склонны ежегодно выходить из берегов и затоплять окружающие их низменности. В апреле-мае степь приобретает необычайный вид бескрайнего озера, с растущими буквально из воды деревьями и плещущейся в траве рыбой. Разлив рек в низинах может достигать до метра в высоту, и такой уровень воды может сохраняться на протяжении нескольких недель. Региональные и федеральные трассы, проходящие через такие местности, дополнительно поднимаются над уровнем земли песчаными насыпями. Такие низменности, примыкающие к городу, для освоения и застройки требуют дополнительных затрат на укрепление берегов рек, на создание искусственных насыпей и на поднятие уровня земли. Такие затраты могут быть рассмотрены как нецелесообразные, учитывая, что основная застройка Астрахани представляет собой двух-трехэтажные исторические здания и пятиэтажную типовую застройку. Растянутый по площади малоэтажный региональный центр скорее потребует уплотнения застройки или реновации старых строений с повышением высоты зданий, чем дорогостоящую работу с трудной местностью.

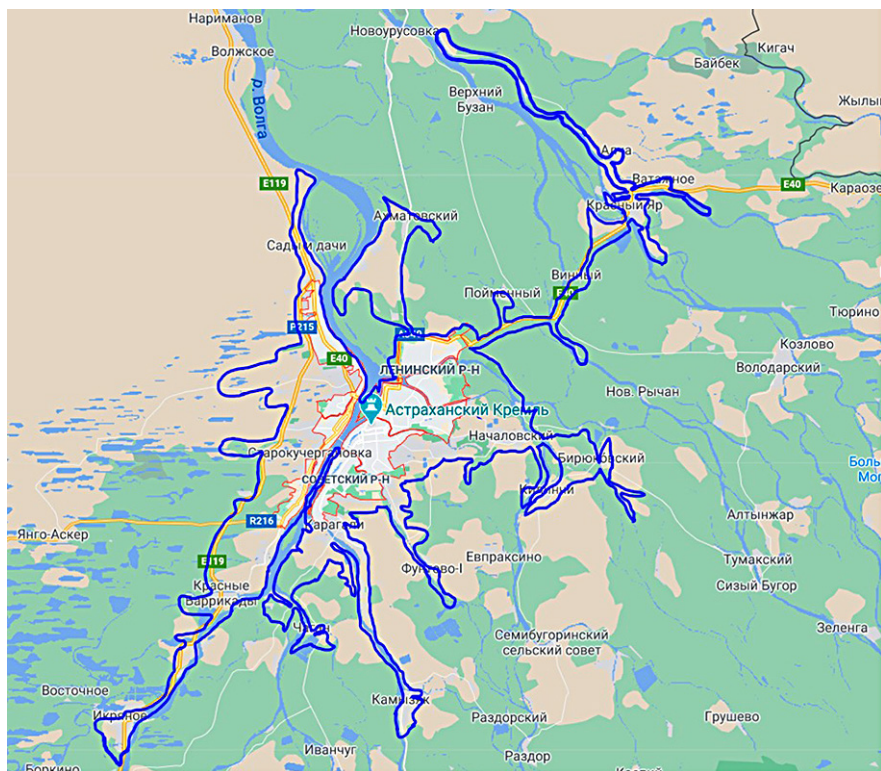
По такой морфологической оценке мы не можем говорить об Астраханской агломерации. Однако особенности рельефа, почвы, климата и геологических ресурсов в Астраханской области способствуют разреженному расселению, так как поселения исторически образовывались рядом с пригодными для сельского хозяйства участками или районами добычи полезных ископаемых.

При рассмотрении области на картах мы можем заметить, что в определенный момент населенные пункты начинают встречаться через большие промежутки (рис. 7). Возможно, что в сложных для расселения природных условиях нам стоит расширить критерии морфологической оценки. В таком случае предполагаемые границы агломерации будут спрутом расплзаться от города-ядра вдоль дорог и редких мостов.

Далее имеет смысл рассмотреть функциональный подход к выделению границ агломерации с выделенным морфологическим способом ядром агломерации.

Функциональный подход предлагает нам сфокусироваться на городе-ядре как на центре удовлетворения потребностей жителей ближайших поселений, расположенных в пределах двухчасовой изохроны.





**Рис. 7.** Границы города Астрахань (красный) и расширенный морфологический ареал Астраханской агломерации (синий)

От Астрахани отходит несколько трасс. С помощью электронных карт мы можем представить ареал двухчасовой изохроны агломерации (рис. 8).

При полевом исследовании мы смогли отметить несколько особенностей, которые скорректировали наши представления о двухчасовой изохроне относительно реального положения дел.

Большинство населенных пунктов расположены прямо на обочинах трасс либо отчетливо видны с трассы, не углубляясь в степь. То есть мы можем ограничиться подсчетом изохроны только по основным направлениям трасс и не брать во внимание указанные на картах, но по факту не используемые и заброшенные дороги.

Отмечается также особенность поведения астраханских водителей на трассе — склонность к нарушению скоростного режима.

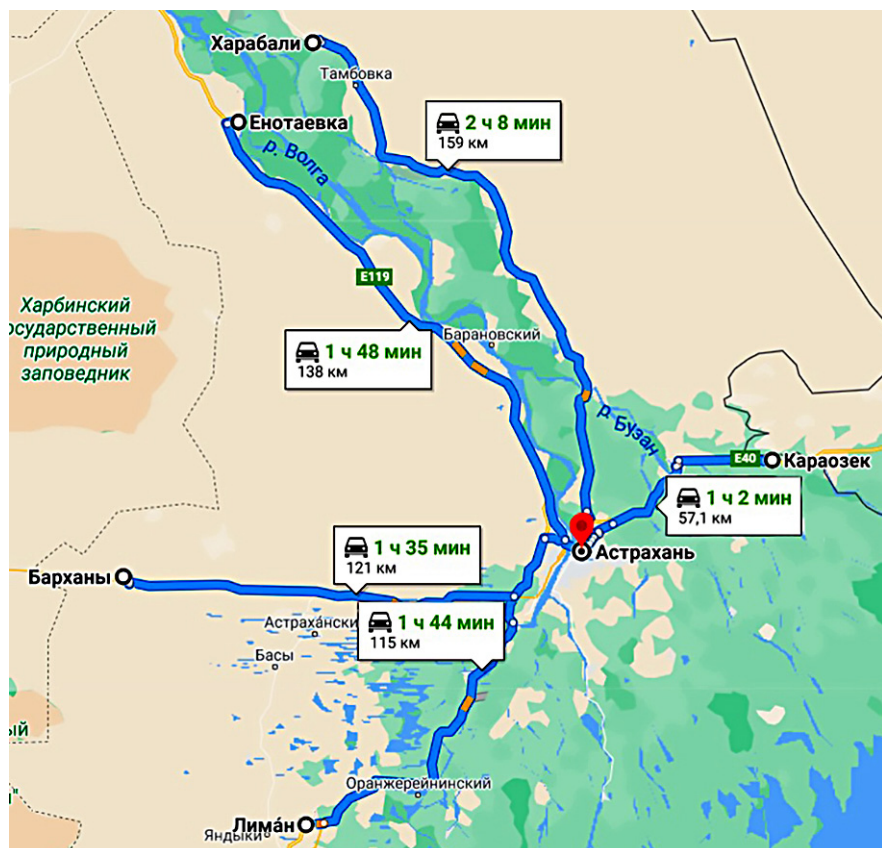


Рис. 8. Двухчасовая изохрона Астраханской агломерации

По наблюдениям, средняя скорость автомобилей на трассе составляет около 120 км/ч вместо указанных в ПДД 90 км/ч. Такая особенность поведения позволяет нам расширить границы двухчасовой изохроны с учетом фактической средней скорости автомобилей на трассе.

После выделения двухчасовой изохроны мы должны провести подсчет ежедневной или еженедельной маятниковой миграции. Однако, как упоминалось ранее, официальной статистики по ежедневной трудовой миграции в России не собирается.

Наиболее точные данные могли бы предоставить мобильные операторы. Однако ранее исследователями такие данные по Астрахан-



ской области не запрашивались. В рамках данного эссе запросить и обработать такой объем данных не представляется возможным.

В Астраханской области развито наземное междугородное автобусное сообщение. Сеть муниципальных маршрутов охватывает все районы области и даже Ахтубинск, находящийся на противоположном конце области от Астрахани, автобусы ездят каждый день, и не по одному разу<sup>1</sup>. Маршруты автобусов включают множество остановок около небольших населенных пунктов<sup>2</sup>. Все это говорит о востребованности общественного транспорта как средства для ежедневной маятниковой миграции. Однако без данных о количестве проданных билетов в тех или иных населенных пунктах мы не можем однозначно утверждать, в каких именно населенных пунктах эти маршруты наиболее востребованы и где проходит граница функциональной зоны агломерации. Пока что мы можем говорить только о значительной роли регионального центра в жизни области.

По результатам Всероссийской переписи населения 2010 года<sup>3</sup> с помощью общей статистики (табл. 3) мы можем подтвердить наличие постоянной маятниковой трудовой миграции внутри региона и, опираясь на данные о маршрутах, предположить, что центром притяжения является Астрахань.

**Таблица 3. Трудовая занятость в Астраханской области**

	На территории своего субъекта	На территории своего населенного пункта	На территории другого населенного пункта
Всего	402 603	341 208	61 395
Городское население	271 548	258 672	12 876
Сельское население	131 055	82 536	48 519

В разд. 1.5 мы говорили о том, что демографические предпосылки для вхождения в Астраханскую агломерацию есть только у Приволжского района. Этот же район плотнее остальных прилегает к городу-

<sup>1</sup> Автобус Астрахань — Ахтубинск [Электронный ресурс]: URL: <https://avtovokzal30.ru/astrahlan-akhtubinsk> (дата обращения: 01.06.2021).

<sup>2</sup> Объекты инфраструктуры [Электронный ресурс]: URL: <https://av30.ru/obekty-infrastruktury> (дата обращения: 01.06.2021).

<sup>3</sup> ВПН-2010 [Электронный ресурс]: URL: [https://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/perepis2010/croc/perepis\\_itogi1612.htm](https://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm) (дата обращения: 31.05.2020).

ядру. В Приволжском районе наиболее развитая сеть муниципальных маршрутов общественного транспорта. Он полностью покрывается двухчасовой изохроной. Исходя из всего сказанного выше, мы можем утверждать, что Приволжский район однозначно входит в Астраханскую агломерацию.

Кроме него предпосылки есть и у других районов, однако по тем или иным параметрам они могут не подходить для включения в агломерацию. Наглядно это показано в табл. 4.

**Таблица 4. Районы, потенциально входящие в Астраханскую агломерацию**

Район	Плотность населения	Плотность сельского населения	Прирост/убыль численности населения	Затронут расширенным морфологическим ареалом	Входит в двухчасовую изохрону
Приволжский	62,8	62,8	Прирост	Да	Полностью
Наримановский	7,76	6	<i>Колеблется</i>	Да	Полностью
Красноярский	6,97	6,97	<i>Колеблется</i>	Да	Полностью
Икрянинский	23,78	17,91	Убыль	Да	Полностью
Володарский	11,37	11,37	Убыль	Да	Полностью
Камызякский	13,53	7,64	Убыль	Да	Полностью
Харабалинский	5,13	2,86	Убыль	Нет	Полностью
Енотаевский	3,93	3,93	Убыль	Нет	Полностью
Ахтубинский	10,63	2,62	Убыль	Нет	Частично
Лиманский	5,53	3,96	Убыль	Нет	Частично

Из табл. 4 мы видим, что кроме Приволжского района только Наримановский и Красноярский районы не подвергаются постепенному обезлюживанию, что может говорить о том, что Нариманов и Красный Яр являются потенциальными городами-спутниками для Астраханской агломерации, хотя Красный Яр является не городом, а крупным селом с постоянно растущей численностью населения. Остальные районы постепенно теряют численность населения, причиной чего может быть внутрирегиональная миграция в Приволжский район, который однозначно входит в Астраханскую агломерацию.

По сути, не затрагивается только Черноярский район. Но вся область не может быть агломераций. Или может? Официально в Астраханскую агломерацию входит 7 районов из 11, а по площади агломерация занимает половину области.

### 3.2. Состав агломерации

Исследователи утверждают, что Астраханская агломерация является моноцентричной агломерацией с городом-ядром Астрахань. В состав агломерации входят муниципальные районы, располагающиеся в радиусе 60 км от города-ядра<sup>1</sup>:

1. Городской округ Астрахань.
2. Володарский муниципальный район.
3. Икрянинский муниципальный район.
4. Камызякский муниципальный район.
5. Красноярский муниципальный район.
6. Наримановский муниципальный район.
7. Приволжский муниципальный район.
8. Лиманский муниципальный район.

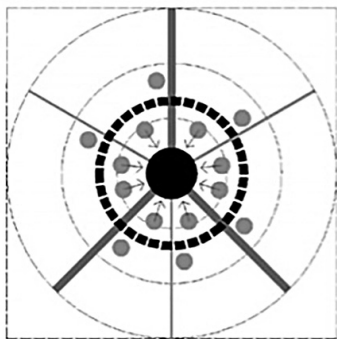
В соответствии с рис. 10 модель территориально-пространственной организации Астраханской агломерации — это сфокусированная мелкоселенная система расселения с полифункциональным ядром и «многолучевым пойменным» природно-урбанизированным каркасом. Расселение агломерации отличается дисперсной мелкоселенной сетью поселений, сфокусированных вокруг города-центра и берегов водоемов. Поселения в составе агломерации дифференцированы по функции: город-центр и города-спутники — полифункциональное ядро, малые города и поселения — центры аграрного производства и переработки сельхозсырья. Крупные экономические центры расположены в городе-ядре. Недостаточное территориально-пространственное и экономическое развитие агломерационных элементов расселения подтверждается также несбалансированностью градостроительного и экономического развития между узлами регионального и агломерационного уровня, а также отсутствием планировочной связности между ними<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Развитие астраханской агломерации в руках ее жителей: | Официальный сайт администрации МО «Город Астрахань» [Электронный ресурс]: URL: <http://astrgorod.ru/content/razvitiye-astrahanskoj-aglomeracii-v-rukah-ee-zhiteley> (дата обращения: 20.03.2020).

<sup>2</sup> См.: *Андреева Ю.В.* Особенности организации элементов иерархической структуры агломераций юга России // АМГТ. 2011. №3 (16). С. 1–10.

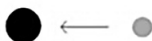


Рис. 9. Границы Астраханской агломерации в масштабе области



Тип взаимодействия «элементов»:  
- СОКРАЩЕННЫЙ

региональный ← местный



**Рис. 10.**  
Модель территориально-пространственной организации Астраханской агломерации

### 3.3. Модель управления агломерацией

Агломерация — это обоюдный договор сторон участников агломерации. Важно то, «как» будет построено взаимодействие членов агломерации. Эффективная агломерация — это схема грамотного и взаимовыгодного заключенных договоров между муниципалитетами, а эффективность агломерации может измеряться как качество жизни, на которое влияет множество факторов совместного взаимодействия членов агломерации<sup>1</sup>.

Первые упоминания в документах об Астраханской агломерации удалось найти в Стратегии социально-экономического развития Астраханской области до 2020 года от 24 февраля 2010 года<sup>2</sup>. Тогда словосочетание «Астраханская агломерация» стало устойчивым.

В проекте Стратегии социально-экономического развития Астраханской области на период до 2035 года признается, что «слабая управляемость агломерационными процессами препятствует эффек-

<sup>1</sup> См.: Глазычев В.Л. Интервью В.Л. Глазычева «Агломерация — это договор» [Электронный ресурс] (дата обращения: 20.02.21) URL: [http://www.glazychev.ru/publications/interviews/2011-08-15\\_interview\\_aglomer\\_eto\\_dogovor.htm](http://www.glazychev.ru/publications/interviews/2011-08-15_interview_aglomer_eto_dogovor.htm)

<sup>2</sup> Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Астраханской области до 2020 года (с изменениями на 18 ноября 2019 года): постановление правительства Астраханской области от 24 февраля 2010 года №54-П <http://docs.cntd.ru/document/424066211> (дата обращения: 20.03.2020).

тивному использованию экономического потенциала агломерации и обеспечению повышения качества жизни населения»<sup>1</sup>.

На сегодняшний день Астраханская агломерация до сих пор не закреплена какими-либо межмуниципальными соглашениями, кроме нормативно-правовых актов и листов информирования Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Астраханской области о реализации различных программ<sup>2,3,4</sup>.

Дистанционное общение с представителями правительства Астраханской области также показало, что, несмотря на широкую известность Астраханской агломерации благодаря СМИ, ее формальный статус только предстоит укрепить после создания мастер-плана агломерации и определения ее границ. Пока же Астраханская агломерация является проектом Министерства строительства и ЖКХ региона.

Основным инициатором создания мастер-плана также выступило Министерство строительства и ЖКХ. С его точки зрения мастер-план должен стать понятным планом для крупных застройщиков, а опубликование приоритетов развития области может привлечь новых инвесторов<sup>5</sup>.

При всей текущей нормативно-правовой неопределенности исследователи считают, что Астраханская агломерация организована по договорной модели, и даже относят ее к успешному опыту реализации договорной модели управления агломерацией в России<sup>6</sup>. Однако из

<sup>1</sup> Стратегия социально-экономического развития Астраханской области на период до 2035 года (проект).

<sup>2</sup> Приказ министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Астраханской области приказ от 24 августа 2017 г. №137 «Об общественно-деловом совете по вопросам реализации программы комплексного развития транспортной инфраструктуры Астраханской городской агломерации в рамках приоритетного направления стратегического развития Российской Федерации «Безопасные и качественные дороги».

<sup>3</sup> Информация о создании Рабочей группы по созданию и внедрению элементов интеллектуальной транспортной системы управления дорожным движением в Астраханской городской агломерации [Электронный ресурс]: URL: <https://minstroy.astrobl.ru/press-release/informaciya-o-sozdanii-rabochey-gruppy-po-sozdaniyu-i-vnedreniyu-elementov> (дата обращения: 20.03.2020).

<sup>4</sup> Untitled [Электронный ресурс]: URL: [https://minstroy.astrobl.ru/special/sites/minstroy.astrobl.ru/files/documents/files/rasporiazhenie\\_ot\\_22.04.2020\\_no114.pdf](https://minstroy.astrobl.ru/special/sites/minstroy.astrobl.ru/files/documents/files/rasporiazhenie_ot_22.04.2020_no114.pdf) (дата обращения: 20.03.2020).

<sup>5</sup> Замминистра строительства и ЖКХ России разъяснил особенности стратегии мастер-плана Астраханской агломерации [Электронный ресурс]: URL: [https://astrakhan-24.ru/news/society/nikita\\_stasishin\\_71716](https://astrakhan-24.ru/news/society/nikita_stasishin_71716) (дата обращения: 20.03.2020).

<sup>6</sup> См.: Волčkova И. В., Минаев Н. Н. Модели управления агломерациями: международный опыт и российская практика // Экономика и управление. 2013. № 11 (108). С. 53–57.

всей договорной модели присутствуют только отраслевые координирующие органы на базе Министерства строительства и ЖКХ региона, а основа в виде межмуниципального сотрудничества отсутствует.

### 3.4. Развитие агломерации

Исследователи выделяют в границах агломерации три пояса транспортно-временной доступности для города-ядра и городов-спутников: «ближний» (в радиусе до 20 км от города-ядра) — Астрахань; «средний» (в радиусе 20–40 км) — Камызяк и Нариманов; «удаленный» (в радиусе 40–60 км) — города отсутствуют. Имея города-спутники, 95 % населения агломерации проживает в городе-ядре, что является основанием для отнесения ее к неразвитым или к наименее развитым агломерациям<sup>1,2</sup>.

По Дж. Джибсу, Астраханская агломерация находится между 3-й и 4-й стадиями урбанизации<sup>3</sup>. На третьей стадии урбанизации город-ядро и города-спутники растут за счет перетекающего в них сельского населения. В то же время есть признаки четвертой стадии урбанизации, когда большие города начинают расти уже за счет малых. В соответствии с разд. 1.5 и анализом численности населения по районам можно сказать, что, с одной стороны, происходит миграция населения из сел в город, а с другой — параллельно с этим люди мигрируют из районных центров в региональный, а учитывая, что не каждый муниципальный район в Астраханской области имеет городское поселение, то эти процессы совмещаются, создавая эффект «прыжка лягушки» (англ. leapfrog), когда один из этапов пропускается.

По Э. Бозе, Астраханская агломерация все еще находится в трансформационном периоде, когда развивается сфера услуг и маятниковая трудовая миграция, хотя исторически этот период в России пришелся на 80–90-е годы XX века<sup>4</sup>. Однако в разд. 1.4 мы уже говорили

<sup>1</sup> Территориально-градостроительная оценка развитости крупных агломераций юга России [Электронный ресурс]: URL: <https://euroasia-science.ru/arxitektura/%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE-%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0%D1%8F-%D0%BE/> (дата обращения: 20.03.2020).

<sup>2</sup> См.: Антонов Е.В., Махрова А.Г. Крупнейшие городские агломерации и формы расселения наагломерационного уровня в России // Известия РАН. Сер. География. 2019. № 4. С. 31–45.

<sup>3</sup> Gibbs J. The evolution of population concentration // Economic Geography. 1963. 39, 2. P. 119–129.

<sup>4</sup> См.: Бозе Э. Городская агломерация: старое название — новое содержание (опубликовано в журнале «Российское экспертное обозрение». 2007. № 4–5).

о том, что в Астраханской области сфера услуг плохо представлена, а основной доход люди получают в бюджетной сфере. При этом маятниковая миграция развита, что все-таки соответствует трансформационному периоду.

*Астраханская агломерация — слаборазвитая агломерация, находящаяся на стадии формирования, с «многолучевым пойменным» природно-урбанизированным каркасом, со сфокусированной мелкоселенной системой расселения вокруг полифункционального ядра и с договорной моделью управления, инициированной региональным министерством. Фактически агломерация не может быть очерчена границами муниципальных районов. Однозначно в агломерацию можно включить лишь один район, прилегающий к городу-ядру, один город-спутник и одно крупное село, сопоставимое по численности с городом-спутником. Это в 7 раз меньше, чем официально установленные границы агломерации. В связи с оттоком населения из региона, на основании анализа демографической ситуации в разд. 1.5 перспектива формирования устойчивой агломерации в границах обозначенных в мастер-плане районов крайне мала.*

#### 4. СООТНОШЕНИЕ СУБЪЕКТА И АГЛОМЕРАЦИИ

На рис. 9 можно заметить, что Астраханская агломерация поглотила около половины территории области и большую часть муниципальных районов (7 из 11). Такая площадь агломерации усугубляет территориальную диспропорцию и без того вытянутого региона, столица которого расположена не в центре, а у границы области<sup>1</sup>.

Последнее исследование Агентства стратегического развития «ЦЕНТР»<sup>2</sup> показало, что активное участие в развитии агломерации принимают только жители города Астрахань. На проблемной карте было всего несколько отметок от жителей Икрянинского, Камызякского, Приволжского и Володарского районов, что свидетельствует скорее о слабой вовлеченности муниципальных районов в деятельность агломерации, нежели об отсутствии проблем.

<sup>1</sup> См.: Ланно Г.М. Разнообразие городов как фактор успешного пространственного развития России // Известия РАН. Сер. География. 2019. № 4. С. 3–23.

<sup>2</sup> Отметки. Астраханская агломерация: комплексное исследование потенциала развития региона [Электронный ресурс]: URL: <https://otmetky-astr.ru/> (дата обращения: 20.03.2020).



Это неудивительно, ведь готовящийся мастер-план агломерации является обоснованием для получения финансирования из федеральных программ, но основные заявленные проблемы, которые будут решаться, сосредоточены в городе Астрахань, а включенные в агломерацию муниципальные районы рассматриваются только как «возможные шаги, направления, которые нужно развивать»<sup>1</sup>.

Такой же подход к подаче заявок и к последующему распределению финансирования уже можно было заметить на примере участия Астраханской агломерации в федеральной программе «Безопасные и качественные дороги». Тогда на выделенное по программе финансирование было отремонтировано 400 км дорог. При этом в заявке было обозначено, что общая протяженность дорог Астраханской агломерации составляет больше 800 км<sup>2</sup>. В соответствии с Приложением 6<sup>3</sup> можно заметить, что 825,1 км — это протяженность дорог общего пользования только в одном городе — Астрахани. При этом именно администрация и СМИ Астрахани особенно активно освещали процесс реализации программы<sup>4</sup>.

Менее завуалированно перетекание бюджета агломерации в бюджет города можно увидеть на примере создания туристического кластера на острове в городской черте Астрахани. По задумке проект-менеджеров, такой кластер должен привлечь новый тип туристов в регион в целом<sup>5</sup>. Однако локализация досуга в одном и отсутствие инфраструктуры в других муниципалитетах не могут способствовать привлечению туристов куда-то, кроме подготовленного кластера.

При этом создание мастер-плана агломерации позиционируется как стимул для развития не только города-ядра, но и региона в целом: если разовьется Астрахань, то втянутся близлежащие муниципальные районы, а это в свою очередь потянет за собой экономический

<sup>1</sup> «Причесать» территорию | Строительная Газета [Электронный ресурс]: URL: <https://www.stroygaz.ru/publication/item/prichesat-territoriyu/> (дата обращения: 20.03.2020).

<sup>2</sup> Астраханская агломерация на реализацию проекта БКД получит 1,7 млрд руб. в 2018 году [Электронный ресурс]: URL: [https://dorinfo.ru/star\\_detail.php?ELEMENT\\_ID=58683](https://dorinfo.ru/star_detail.php?ELEMENT_ID=58683) (дата обращения: 20.03.2020).

<sup>3</sup> Основные показатели социально-экономического положения муниципальных образований [Электронный ресурс]: URL: [https://astrastat.gks.ru/main\\_indicators](https://astrastat.gks.ru/main_indicators) (дата обращения: 20.03.2020).

<sup>4</sup> Астраханская агломерация — одна из лучших по информированию о проекте «Безопасные и качественные дороги» | Официальный сайт администрации МО «Город Астрахань» [Электронный ресурс]: URL: <http://www.astrgorod.ru/news/astrahanskaya-aglomeraciya-odna-iz-luchshih-po-informirovaniyu-o-proekte-bezopasnye-i> (дата обращения: 20.03.2020).

<sup>5</sup> См.: *Коврыжко В., Проценко Н.* Мегапроекты начинают отступать // Эксперт Юг. 2011. № 35–36 (174–175). С. 38–40.

рост всей области<sup>1</sup>. Организация агломерации воспринимается не как следствие естественных процессов, а как технология для привлечения федерального бюджетирования.

Главы муниципальных районов рассчитывают, что создание мастер-плана агломерации повлечет за собой выделение финансирования на благоустройство, на создание рабочих мест в районе и на повышение заработной платы<sup>2</sup>.

Однако, в разд. 1.3 и 1.4 мы уже описывали основные перспективы развития области. Они заключены не в развитии агломерации и усугублении территориальной диспропорции, а в развитии промышленных городов второго уровня<sup>3</sup>. В оппозицию городу Астрахани с активным загрязнением территории<sup>4</sup> исследователи, ссылаясь на развитый транспортный каркас<sup>5</sup>, предлагают развивать промышленные кластеры, основанные вокруг нефтегазовых месторождений и подкрепленные концессиональными соглашениями с заинтересованными крупными нефтегазовыми и транспортными компаниями, которые уже присутствуют в регионе, но по каким-то причинам не участвуют в развитии области<sup>6</sup>.

*Астраханская агломерация, сосредоточенная на развитии городского ядра Астрахань, усугубляет территориальную диспропорцию региона, стягивая на себя большую часть финансирования агломерации, и фокусирует внимание правительства области на развитии южной части региона. Слабое внимание к муниципальным районам, входящим в состав*

<sup>1</sup> Эксперты: работая над развитием Астраханской агломерации, Бабушкин применяет современные методы [Электронный ресурс]: URL: <http://club-rf.ru/30/detail/4881> (дата обращения: 20.03.2020).

<sup>2</sup> Главы районов высказываются о перспективах Астраханской агломерации | Информационный портал «Площадь Свободы» [Электронный ресурс]: URL: <https://s-novosti.ru/gaznoe/glavy-rayonov-vyskazyvayutsya-o-perspektivakh-astrahanskoy-aglomeracii> (дата обращения: 20.03.2020).

<sup>3</sup> См.: Лаппо Г. М. Разнообразие городов как фактор успешного пространственного развития России // Известия РАН. Сер. География. 2019. № 4. С. 3–23.

<sup>4</sup> См.: Синцов А. В., Бармин А. Н., Валом М. В. Динамика тяжелых металлов в почвах урбоэкосистем // Геология, география и глобальная энергия. 2014. №4 (55). С. 148–156.

<sup>5</sup> См.: Тархов С. А. Типы территориальных транспортных систем // Теория социально-экономической географии: современное состояние и перспективы развития / Под ред. А. Г. Дружинина, В. Е. Шувалова: Материалы Международной научной конференции (Ростов-на-Дону, 4–8 мая 2010 г.). — Ростов н/Д: Изд-во ЮФУ, 2010. — 476 с. С. 82–88.

<sup>6</sup> См.: Мокрушин А. А. Потенциал кластерных структур в развитии взаимодействия вертикально-интегрированных корпораций с региональными экономическими системами Юга России // Рецензируемый, реферируемый научный журнал «Вестник АГУ». 2014. Вып. 3 (150). С. 152–161.

*агломерации, способствует стягиванию населения в город-ядро и обезлюживанию периферии агломерации. Фокус на развитии агломерации вместо развития городов второго порядка в регионе с богатыми природными ресурсами способствует утрате человеческого ресурса в районах выработки и останавливает развитие промышленных кластеров.*

### **Заключение**

Астраханская область богата ресурсами. Нефтегазовые месторождения и рыбное производство могут обеспечивать экономическое развитие области. Развитые транспортные и таможенные каналы обеспечивают постоянный трансфер товаров через регион с помощью сухопутного и водного транспорта. Обширное историческое наследие и климат способствуют развитию туристической индустрии. Однако при этом Астраханская область является сжимающимся регионом. Причины этого еще предстоит исследовать.

Из-за особенностей рельефа и климата поселения располагаются вдоль трасс и устьев рек. При этом в муниципалитеты включены обширные пустующие территории, которые требуется поддерживать. Ресурсы, уходящие на поддержание неиспользуемых территорий, можно было бы распределить на поддержание и развитие инфраструктуры поселений, что привело бы к повышению качества жизни на периферии.

Из-за обезлюживания региона в целом не может полноценно развиваться и Астраханская агломерация. Агломерация, выделенная административным методом, включает районы целиком. При выделении границ агломерации не были учтены морфологические и функциональные критерии делимитации. Поэтому фактическая агломерация может быть значительно меньше, чем официально утвержденная Министерством строительства и ЖКХ, которое инициировало создание агломерации.

При попытке заново делимитировать агломерацию мы сталкиваемся с особенностью сельскохозяйственного региона — наиболее плотнозаселенный район с постоянно растущей численностью населения не имеет городов и урбанизированных территорий, а один из потенциальных городов-спутников является не городом, а крупным селом, сопоставимым по численности с городом, если учитывать контекст Астраханской области. При этом городская агломерация определяется в том числе и по урбанизированности территории. Опираясь на существующие термины, мы не можем говорить ни о городской агломе-

рации, ни о сельской агломерации, так как последняя подразумевает отсутствие крупных городов в своем составе. Получается, что либо мы не можем в принципе говорить о существовании Астраханской агломерации, либо мы должны вводить новое понятие агломерации смешанного типа, так как все же признаки, свойственные агломерациям, присутствуют. Однако для введения нового понятия требуется проведение сравнительного исследования аналогичных примеров.

В существующих обстоятельствах, когда границы агломерации официально уже выделены, для эффективного взаимодействия муниципалитетов внутри агломерации требуется заключить соглашения о межмуниципальном сотрудничестве между самими муниципальными образованиями, а не на уровне регионального министерства. Таким образом, администрации муниципалитетов будут включены во взаимодействие на горизонтальном уровне и смогут проявлять инициативу.

Сама идея создания агломерации в регионе, требующем развитой сети промышленных городов, неэффективно использует человеческие ресурсы, стягивая их в один город и усугубляя территориальную диспропорцию в регионе.

Для устойчивого развития Астраханской области требуется если не отказаться от идеи нарочитого развития агломерации, то хотя бы ограничить ее до двух муниципалитетов: города Астрахань и Приволжского района, которые уже тесно взаимодействуют друг с другом.

Приоритизация развития промышленных кластеров вокруг поселений, находящихся рядом с нефтегазовыми месторождениями, поможет сформировать устойчивый внутрирегиональный каркас расселения и дифференцирование труда в регионе. При таком сценарии агломерации будет отводиться роль интеллектуального центра креативной и туристической индустрии.

Дальнейшее развитие этой темы требует более подробного исследования комплекса причин миграции из области и возможностей развития внутрирегионального каркаса.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

### *1. Нормативно-правовые акты*

1. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года [Электронный ресурс]: URL: <http://static.government.ru/media/files/UVA1qUtT08o60RktoOX122JjAe7irNxc.pdf> (дата обращения: 04.05.2020).

2. Закон Астраханской области от 04 октября 2006 года №67/2006-ОЗ Об административно-территориальном устройстве Астраханской области (с изменениями на 10 апреля 2018 года), [Электронный ресурс]: URL: <http://docs.cntd.ru/document/802076638> (дата обращения: 20.03.2020).
3. Стратегия социально-экономического развития Астраханской области на период до 2035 года (проект).
4. Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Астраханской области приказа от 24 августа 2017 г. № 137 «Об общественно-деловом совете по вопросам реализации программы комплексного развития транспортной инфраструктуры Астраханской городской агломерации в рамках приоритетного направления стратегического развития Российской Федерации «Безопасные и качественные дороги».
5. Постановление правительства Астраханской области от 24 февраля 2010 года №54-П Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Астраханской области до 2020 года (с изменениями на 18 ноября 2019 года): <http://docs.cntd.ru/document/424066211> (дата обращения: 20.03.2020).
6. Распоряжение от 22.04.2020 №114 [Электронный ресурс]: URL: [https://minstroy.astrobl.ru/special/sites/minstroy.astrobl.ru/files/documents/files/rasporyazhenie\\_ot\\_22.04.2020\\_no114.pdf](https://minstroy.astrobl.ru/special/sites/minstroy.astrobl.ru/files/documents/files/rasporyazhenie_ot_22.04.2020_no114.pdf) (дата обращения: 20.03.2020).
7. Администрации районов муниципального образования «Город Астрахань» | Официальный сайт администрации МО «Город Астрахань» [Электронный ресурс]: URL: <http://www.astrgorod.ru/podrazdeleniya/administracii-rayonov-municipalnogo-obrazovaniya-gorod-astrahan> (дата обращения: 20.03.2020).
8. Устав муниципального образования «Город Астрахань» | Официальный сайт администрации МО «Город Астрахань» [Электронный ресурс]: URL: <http://www.astrgorod.ru/content/ustav-municipalnogo-obrazovaniya-gorod-astrahan> (дата обращения: 20.03.2020).
9. Округа | Городская Дума муниципального образования «Город Астрахань» [Электронный ресурс]: URL: <http://duma-astrakhan.ru/category/okrug/> (дата обращения: 20.03.2020).
10. Устав ЗАТО Знаменск | Муниципальное образование ЗАТО Знаменск [Электронный ресурс]: URL: <http://zato-znamensk.ru/content/%D1%83%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2-%D0%B7%D0%B0%D1%82%D0%BE-%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%81%D0%BA> (дата обращения: 20.03.2020).
11. Администрация муниципального образования [Электронный ресурс]: URL: <http://adm-ahtuba.ru/document/document/view/16807> (дата обращения: 20.03.2020).
12. Устав администрации МО «Город Ахтубинск» [Электронный ресурс]: URL: <http://www.adm-akhtubinsk.ru/index.php/adm/ustav> (дата обращения: 20.03.2020).
13. Устав [Электронный ресурс]: URL: <http://admin-vbaskunchak.ru/page7/> (дата обращения: 20.03.2020).
14. Органы местного самоуправления | Поселок Нижний Баскунчак [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/poseloknizhnyjbaskunchak/organy-mestnogosaoupravleniya> (дата обращения: 20.03.2020).
15. Сотрудники администрации и депутатский корпус МО «Капустиноярский сельсовет» | Капустиноярский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/kapustinojarskijsselsovet/sotrudniki-administratsii-i-deputatskii-korpusmo-kapustinojarskii-selsovet> (дата обращения: 20.03.2020).

16. «Село Болхуны» | Устав [Электронный ресурс]: URL: <http://sp-bolhuny.astr.eis1.ru/stores> (дата обращения: 20.03.2020).
17. Официальный сайт. Администрация муниципального образования «Золотухинский сельсовет» — Устав [Электронный ресурс]: URL: <http://mo-zolotuha.ru/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/ustav.html> (дата обращения: 20.03.2020).
18. Органы местного самоуправления | Село Ново-Николаевка [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/selonovonikolaevka/organy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 20.03.2020).
19. Органы местного самоуправления | Село Пироговка [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/selopirogovka/organy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 20.03.2020).
20. Органы местного самоуправления | Покровский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/pokrovskijselsovet/organy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 20.03.2020).
21. Органы местного самоуправления | Сокрутовский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/sokrutovskijselsovet/organy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 20.03.2020).
22. Официальный сайт. Администрация муниципального образования «Удаченский сельсовет» — Устав [Электронный ресурс]: URL: <http://udachnoe-sp.ru/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/ustav.html> (дата обращения: 20.03.2020).
23. Официальный сайт. Администрация муниципального образования «Успенский сельсовет» — Устав [Электронный ресурс]: URL: <http://uspenskoe-mo.ru/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/ustav.html> (дата обращения: 20.03.2020).
24. Органы местного самоуправления | Батаевский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/bataevskijselsovet/organy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 20.03.2020).
25. Устав [Электронный ресурс]: URL: <http://adm-pologozaymischensky.ru/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/%D1%83%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2> (дата обращения: 20.03.2020).
26. Органы местного самоуправления | Село Садовое [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/selosadovoe/organy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 20.03.2020).
27. Устав района » Администрация МО Володарский район Астраханской области [Электронный ресурс]: URL: <http://regionvol.ru/index.php?newsid=99> (дата обращения: 20.03.2020).
28. Устав муниципального образования «Актюбинский сельсовет» | Актюбинский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/aktjubinskijselsovet/ustav-munitsipalnogo-obrazovaniya-«aktyubinskii-selsovet»> (дата обращения: 20.03.2020).
29. Устав МО «Алтынжарский сельсовет» | Алтынжарский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/altynzharskijselsovet/ustav-mo-altynzharskii-selsovet-0> (дата обращения: 20.03.2020).
30. Устав | Большемогойский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/bolshemogojskijselsovet/ustav> (дата обращения: 20.03.2020).
31. Устав МО | Поселок Винный [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/poselokvinnyj/ustav-mo> (дата обращения: 20.03.2020).

32. Устав МО «Поселок Володарский» | Поселок Володарский [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/poselokvolodarskij/ustav-mo-poselok-volodarskii> (дата обращения: 20.03.2020).
33. Устав МО «Село Зеленга» | Село Зеленга [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/selozelenga/ustav-mo-selo-zelenga> (дата обращения: 20.03.2020).
34. Устав поселения — Администрация муниципального образования «Калининский сельсовет» [Электронный ресурс]: URL: <https://adm-kalininskii.ru/ustav-poseleniya/> (дата обращения: 20.03.2020).
35. Устав [Электронный ресурс]: URL: <http://mo-kozlovski.ru/документы/устав> (дата обращения: 20.03.2020).
36. Устав МО «Крутовский сельсовет» | Крутовский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/krutovskijsselvet/ustav-mo-krutovskii-selsovet> (дата обращения: 20.03.2020).
37. Устав поселения — Администрация муниципального образования «Маковский сельсовет» [Электронный ресурс]: URL: <https://adm-makovskij.ru/ustav-poseleniya/> (дата обращения: 20.03.2020).
38. Устав | Марфинский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/marfinskojsselvet/ustav> (дата обращения: 20.03.2020).
39. Официальный сайт, Администрация муниципального образования «Мултановский сельсовет» — Устав [Электронный ресурс]: URL: <http://multanovo-ss.ru/документы/ustav.html> (дата обращения: 20.03.2020).
40. Устав муниципального образования «Новинский сельсовет» | Новинский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/novinskijsselvet/ustav-munitsipalnogo-obrazovaniya-novinskii-selsovet-1> (дата обращения: 20.03.2020).
41. Устав МО | Новокрасинский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/novokrasinskijsselvet/ustav-mo> (дата обращения: 20.03.2020).
42. Устав МО «Сизобугорский сельсовет» | Сизобугорский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/sizobugorskijsselvet/ustav-mo-sizobugorskii-selsovet-2> (дата обращения: 20.03.2020).
43. Устав МО | Султановский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/sultanovskijsselvet/ustav-mo> (дата обращения: 20.03.2020).
44. Устав МО | Тишковский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/tishkovskijsselvet/ustav-mo-ot-20112013> (дата обращения: 20.03.2020).
45. Устав в новой редакции | Тулугановский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/tuluganovskijsselvet/ustav-v-novoi-redaktsii> (дата обращения: 20.03.2020).
46. Устав МО | Тумакский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/tumakskijsselvet/ustav-mo> (дата обращения: 20.03.2020).
47. Устав [Электронный ресурс]: URL: <http://www.hutorskoj-volod.ru/документы/устав> (дата обращения: 20.03.2020).
48. Устав | Цветновский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/tsvetnovskijsselvet/ustav> (дата обращения: 20.03.2020).
49. Устав муниципального образования [Электронный ресурс]: URL: <https://enotaevka.astrobl.ru/document/4157> (дата обращения: 20.03.2020).
50. Устав МО «Ветлянинский сельсовет» | Ветлянинский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/vetljaninskijsselvet/ustav-mo-vetlyaninskii-selsovet> (дата обращения: 20.03.2020).
51. Устав МО «Владимировский сельсовет» | Владимировский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/vladimirovskijsselvet/ustav-mo-vladimirovskii-selsovet> (дата обращения: 20.03.2020).



52. Устав МО «Восточинский сельсовет» | Восточинский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/vostochinskijsselvet/ustav-mo-vostochinskii-selsetvet> (дата обращения: 20.03.2020).
53. Устав [Электронный ресурс]: URL: <http://grachevskij-selsetvet.ru/документы/устав> (дата обращения: 20.03.2020).
54. Официальный сайт, Администрация муниципального образования «Село Енотаевка» — Устав [Электронный ресурс]: URL: <http://mo-enotaevka.ru/документы/ustav.html> (дата обращения: 20.03.2020).
55. Устав [Электронный ресурс]: URL: <http://zamjanskij-selsetvet.ru/документы/устав> (дата обращения: 20.03.2020).
56. Устав | Иваново-Николаевский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/ivanovonikolaevskijsselvet/ustav-0> (дата обращения: 20.03.2020).
57. Устав | Село Копановка [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/selokorpanovka/ustav> (дата обращения: 20.03.2020).
58. Устав | Косикинский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/kosikinskijsselvet/ustav-1> (дата обращения: 20.03.2020).
59. Устав [Электронный ресурс]: URL: <http://nikolskij-selsetvet.ru/документы/устав> (дата обращения: 20.03.2020).
60. Устав | «Пришибинский сельсовет» [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/prishibinskijsselvet/ustav> (дата обращения: 20.03.2020).
61. УСТАВ | Средневожский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/srednevolzhskijsselvet/ustav-1> (дата обращения: 20.03.2020).
62. Официальный сайт, Администрация муниципального образования «Табун-Аральский сельсовет» — Устав [Электронный ресурс]: URL: <http://tabun-aralskij.ru/документы/ustav.html> (дата обращения: 20.03.2020).
63. Устав МО «Фёдоровский сельсовет» новая редакция | Федоровский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/fedorovskijsselvet/ustav-mo-fedorovskii-selsetvet-novaya-redaktsiya> (дата обращения: 20.03.2020).
64. Устав [Электронный ресурс]: URL: <http://ikradm.ru/normativnie-pravovie-akti/ustav> (дата обращения: 20.03.2020).
65. Устав МО «Рабочий поселок Ильинка» | Рабочий поселок Ильинка [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/rabochijposelokilinka/ustav-mo-rabochii-poselok-ilinka-2> (дата обращения: 20.03.2020).
66. Устав | Рабочий поселок Красные Баррикады [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/krasnyebarrikady/ustav> (дата обращения: 20.03.2020).
67. Бахтемирский сельсовет — Устав [Электронный ресурс]: URL: <http://bahtemir.myl.ru/index/ustav/0-42> (дата обращения: 20.03.2020).
68. Устав МО «Житнинский сельсовет» | Житнинский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/zhitninskijsselvet/ustav-mo-zhitninskii-selsetvet> (дата обращения: 20.03.2020).
69. Устав [Электронный ресурс]: URL: <http://ikradm.ru/normativnie-pravovie-akti/ustav> (дата обращения: 20.03.2020).
70. Устав МО | Маячинский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/majachninskijsselvet/ustav-mo> (дата обращения: 20.03.2020).
71. Устав МО | Мумринский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/mumrinskijsselvet/ustav-mo-0> (дата обращения: 20.03.2020).
72. Устав | Ново-Булгаринский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/novobulgarinskijsselvet/ustav> (дата обращения: 20.03.2020).
73. Оранжеви-устав [Электронный ресурс]: URL: [http://orang.astrobl.ru/vizitna\\_karta/ustav/index.htm](http://orang.astrobl.ru/vizitna_karta/ustav/index.htm) (дата обращения: 20.03.2020).



74. Устав МО | Седлистинский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/sedlistinskijsselvet/ustav-mo-0> (дата обращения: 20.03.2020).
75. УСТАВ | Село Трудфронт [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/selotrudfront/ustav> (дата обращения: 20.03.2020).
76. Устав МО «Сергиевский сельсовет» | Сергиевский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/sergievskijsselvet/ustav-mo-sergievskii-selsovet> (дата обращения: 20.03.2020).
77. Устав | Чулпанский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/chulpanskijsselvet/ustav> (дата обращения: 20.03.2020).
78. Устав [Электронный ресурс]: URL: <http://kamyzak.ru/ustav/> (дата обращения: 20.03.2020).
79. Устав муниципального образования «Красноярский район» Астраханской области | ГАРАНТ [Электронный ресурс]: URL: <http://base.garant.ru/9298399/> (дата обращения: 20.03.2020).
80. Устав МО «Лиманский район» | Олинский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/olinskijsselvet/ustav-mo-лиманский-район> (дата обращения: 20.03.2020).
81. Устав муниципального образования «Наримановский район» (новая редак [Электронный ресурс]: URL: [https://narimanov.astrobl.ru/sites/default/files/ustav\\_mo\\_v\\_red.\\_16.10.2015\\_no50.pdf](https://narimanov.astrobl.ru/sites/default/files/ustav_mo_v_red._16.10.2015_no50.pdf) (дата обращения: 20.03.2020).
82. Устав МО | Официальный сайт муниципального образования [Электронный ресурс]: URL: <http://mo-priv.ru/taxonomu/term/71> (дата обращения: 20.03.2020).
83. Устав | Администрация муниципального образования «Харабалинский район» [Электронный ресурс]: URL: <https://harabaly.astrobl.ru/site-page/ustav> (дата обращения: 20.03.2020).
84. Устав МО «Черноярский сельсовет» | Черноярский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/cherass/ustav-mo-chernoyarskii-selsovet> (дата обращения: 20.03.2020).
85. Устав МО «Город Камызяк» | МО [Электронный ресурс]: URL: <http://xn--80aohci4g3a.com/category/ustav-mo-gorod-kamyzyak/> (дата обращения: 20.03.2020).
86. Органы местного самоуправления | Иванчугский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/ivanchugskijsselvet/organy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 20.03.2020).
87. Органы местного самоуправления | Раздорский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/razdorskijsselvet/organy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 20.03.2020).
88. Устав МО «Караулинский сельсовет» | Караулинский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/karaulinskijsselvet/ustav-mo-karaulinskii-selsovet> (дата обращения: 20.03.2020).
89. Органы местного самоуправления | Семибугоринский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/semibugorinskijsselvet/organy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 20.03.2020).
90. Устав МО «Никола-Комаровский сельсовет» | Никола-Комаровский [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/nikolokomarovskijsselvet/ustav-mo-nikolokomarovskii-selsovet> (дата обращения: 20.03.2020).
91. Органы местного самоуправления | Самосдельский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/samosdelskijsselvet/organy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 20.03.2020).

92. Органы местного самоуправления | Чаганский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/chaganskijsselsovset/organy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 20.03.2020).
93. Органы местного самоуправления | Образцово-травинский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/obrazcovotravinskijsselsovset/organy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 20.03.2020).
94. Органы местного самоуправления | Новотузуклейский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/novotuzuklevskijsselsovset/organy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 20.03.2020).
95. Устав МО «Каралатский сельсовет» | Каралатский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/karalatskijsselsovset/ustav-mo-karalatskii-selsovset> (дата обращения: 20.03.2020).
96. Структура органов местного самоуправления | Поселок Кировский [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/poselokkirovskij/struktura-organov-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 20.03.2020).
97. Официальный сайт, Администрация муниципального образования «Верхнекалиновский сельсовет» Камызякского района Астраханской области — Устав [Электронный ресурс]: URL: <http://verhnekalinovo-mo.ru/документы/ustav.html> (дата обращения: 20.03.2020).
98. УСТАВ | Жан-Аульский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/zhanaulskijsselsovset/ustav> (дата обращения: 20.03.2020).
99. Устав МО «Аксарайский сельсовет» | Аксарайский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/aksarajskijsselsovset/ustav-mo-aksaraiskii-selsovset> (дата обращения: 20.03.2020).
100. Устав МО [Электронный ресурс]: URL: <https://komsomolskiy.astrobl.ru/section/ustavy> (дата обращения: 20.03.2020).
101. Устав МО «Байбекский сельсовет» | Байбекский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/baybekskijsselsovset/ustav-mo-baybekskii-selsovset> (дата обращения: 20.03.2020).
102. Устав [Электронный ресурс]: URL: <http://buzanadm.ru/документы/ustav> (дата обращения: 20.03.2020).
103. Устав МО «Ватаженский сельсовет» | Ватаженский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/vatazhenskijsselsovset/ustav-mo-vatazhenskii-selsovset> (дата обращения: 20.03.2020).
104. Устав | Джанайский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/dzhanajskijsselsovset/ustav-2> (дата обращения: 20.03.2020).
105. Устав МО «Красноярский сельсовет» | Красноярский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/mokrasnojarskijsselsovset/ustav-mo-krasnoyarskii-selsovset> (дата обращения: 20.03.2020).
106. Устав МО «Сеитовский сельсовет» | Сеитовский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/seitovskijsselsovset/ustav-mo-seitovskii-selsovset> (дата обращения: 20.03.2020).
107. Устав МО «Рабочий поселок Лиман» | Рабочий поселок Лиман [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/rabochijposelokliman/ustav-mo-rabochii-poselok-liman> (дата обращения: 20.03.2020).
108. Устав МО «Басинский сельсовет» | Басинский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/basinskijsselsovset/ustav-mo-basinskii-selsovset> (дата обращения: 20.03.2020).
109. Устав МО «Зензелинский сельсовет» | Зензелинский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/zenzelinskijsselsovset/ustav-mo-zenzelinskii-selsovset> (дата обращения: 20.03.2020).

110. Устав | Олинский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/olinskijsselsovset/ustav> (дата обращения: 20.03.2020).
111. Решение Совета от 30.03.2017 г. № 2/1 О принятии муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования «Промысловский сельсовет» | Промысловский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/promyslovskijsselsovset/ustav-mo-0> (дата обращения: 20.03.2020).
112. Устав | Яндыковский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/yandykovskijsselsovset/ustav> (дата обращения: 20.03.2020).
113. Уважаемые жители города Нариманова | Город Нариманов [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/gorodnarimanov/uvazhaemye-zhiteli-goroda-narimanova> (дата обращения: 20.03.2020).
114. Устав | Администрация МО [Электронный ресурс]: URL: <https://astrakhanskijsselsovset.astrobl.ru/section/ustav> (дата обращения: 20.03.2020).
115. Устав [Электронный ресурс]: URL: <http://ahmatss.ru/документы/устав> (дата обращения: 20.03.2020).
116. Устав муниципального образования «Барановский сельсовет» [Электронный ресурс]: URL: <https://baranovskijsselsovset.astrobl.ru/site-page/ustav-municipalnogo-obrazovaniya-baranovskiy-selsovset> (дата обращения: 20.03.2020).
117. Устав МО «Волжский сельсовет» | Волжский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/volzhskijselsovset/ustav-mo-volzhskaa-selsovset-1> (дата обращения: 20.03.2020).
118. Официальный сайт, Администрация муниципального образования «Линейненский сельсовет» Наримановского района Астраханской области — Устав [Электронный ресурс]: URL: <http://lineijnnoe-ss.ru/документы/ustav.html> (дата обращения: 20.03.2020).
119. Устав [Электронный ресурс]: URL: <http://adm-nikolaevka.ru/документы/устав> (дата обращения: 20.03.2020).
120. Устав | Прикаспийский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/prikaspijskijselsovset/ustav-1> (дата обращения: 20.03.2020).
121. Устав муниципального образования | Разночинковский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/raznochinovskijsselsovset/ustav-munitsipalnogo-obrazovaniya-2> (дата обращения: 20.03.2020).
122. Устав [Электронный ресурс]: URL: <http://adm-rassvetsky.ru/документы/устав> (дата обращения: 20.03.2020).
123. Устав [Электронный ресурс]: URL: <http://adm-solyanka.ru/документы/устав> (дата обращения: 20.03.2020).
124. Устав МО [Электронный ресурс]: URL: <http://skucher.ru/sfera-uslug> (дата обращения: 20.03.2020).
125. Устав МО «БИРЮКОВСКИЙ СЕЛЬСОВЕТ» | Бирюковский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/biryukovskijsselsovset/ustav-mo-biryukovskii-selsovset> (дата обращения: 20.03.2020).
126. Устав МО | Евпраксинский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/evpraksinskijsselsovset/ustav-mo> (дата обращения: 20.03.2020).
127. Устав муниципального образования «Село Карагали» | Село Карагали [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/selokaragali/ustav-munitsipalnogo-obrazovaniya-selo-karagali> (дата обращения: 20.03.2020).
128. Устав муниципального образования | Килинчинский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/kilinchinskijsselsovset/ustav-munitsipalnogo-obrazovaniya> (дата обращения: 20.03.2020).

129. Устав МО — МО «Началовский сельсовет» [Электронный ресурс]: URL: [http://nachelovo.org/?page\\_id=230](http://nachelovo.org/?page_id=230) (дата обращения: 20.03.2020).
130. УСТАВ МО «Новорычинский сельсовет» | Новорычинский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/novorychinskijsselsovset/ustav-mo-novorychinskii-selsovset> (дата обращения: 20.03.2020).
131. Устав МО Село Осыпной Бугор | Село Осыпной Бугор [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/celoosypnojbugor/ustav-mo-selo-osypnoi-bugor-0> (дата обращения: 20.03.2020).
132. Устав МО «Село Растопуловка» | Село Растопуловка [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/selorastopulovka/ustav-mo-selo-rastopulovka-1> (дата обращения: 20.03.2020).
133. МО «Татаробашмаковский сельсовет» [Электронный ресурс]: URL: [http://www.tbash.ru/article.php?mode=view&own\\_menu\\_id=82433](http://www.tbash.ru/article.php?mode=view&own_menu_id=82433) (дата обращения: 20.03.2020).
134. Официальный сайт, Администрация муниципального образования «Фунтовский сельсовет» Приволжского района Астраханской области [Электронный ресурс]: URL: <http://funt-selsovset.ru/документы/ustav.html> (дата обращения: 20.03.2020).
135. Устав | Яксатовский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/yaksatovskijsselsovset/ustav-1> (дата обращения: 20.03.2020).
136. Устав г. Харабали | Город Харабали [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/harabali/ustav-g-kharabali> (дата обращения: 20.03.2020).
137. Устав [Электронный ресурс]: URL: <http://volnoe-adm.ru/документы/устав> (дата обращения: 20.03.2020).
138. Устав МО, изменения, дополнения | Заволжский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/zavolzshskijsselsovset/ustav-mo-izmeneniya-dopolneniya> (дата обращения: 20.03.2020).
139. Устав МО «Кочковатский сельсовет» | Кочковатский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/kochkovatskijsselsovset/ustav-mo-kochkovatskii-selsovset> (дата обращения: 20.03.2020).
140. Устав МО «Михайловский сельсовет» | Михайловский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/mihajlovskijsselsovset/ustav-mo-mikhailovskii-selsovset> (дата обращения: 20.03.2020).
141. Устав | Речновский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/rechnovskijsselsovset/устав> (дата обращения: 20.03.2020).
142. Устав МО «Сасыкольский сельсовет» | Сасыкольский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/sasykolskijsselsovset/ustav-mo-sasykolskii-selsovset> (дата обращения: 20.03.2020).
143. Устав | Селитренский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/selitrenskijsselsovset/устав-0> (дата обращения: 20.03.2020).
144. Устав МО | Тамбовский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/tambovskijsselsovset/ustav-mo-1> (дата обращения: 20.03.2020).
145. Устав МО «Хошеутовский сельсовет» | Хошеутовский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/khosheutovskijsselsovset/ustav-mo-khosheutovskii-selsovset> (дата обращения: 20.03.2020).
146. Устав МО «Село Ушаковка» | Село Ушаковка [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/seloushakovka/устав-mo-село-ушаковка-1> (дата обращения: 20.03.2020).
147. Устав МО «Черноярский сельсовет» | Черноярский сельсовет [Электронный ресурс]: URL: <https://mo.astrobl.ru/cherss/ustav-mo-chernoyarskii-selsovset> (дата обращения: 20.03.2020).

## 2. Статистические данные

148. Bi Portal [Электронный ресурс]: URL: [http://bi.gks.ru/biportal/contourbi.jsp?allsol=1&solution=Dashboard&project=%2FDashboard%2Fincome\\_of\\_population](http://bi.gks.ru/biportal/contourbi.jsp?allsol=1&solution=Dashboard&project=%2FDashboard%2Fincome_of_population) (дата обращения: 20.03.2020).
149. ВПН-2010 [Электронный ресурс]: URL: [https://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/perepis2010/croc/perepis\\_itogi1612.htm](https://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm) (дата обращения: 31.05.2020).
150. Жилищные условия [Электронный ресурс]: URL: <https://astrastat.gks.ru/folder/41546> (дата обращения: 20.03.2020).
151. Макроэкономика [Электронный ресурс]: URL: <https://astrastat.gks.ru/folder/41542> (дата обращения: 20.03.2020).
152. Население [Электронный ресурс]: URL: <https://astrastat.gks.ru/folder/41523> (дата обращения: 20.03.2020).
153. Основные показатели социально-экономического положения муниципальных образований [Электронный ресурс]: URL: [https://astrastat.gks.ru/main\\_indicators](https://astrastat.gks.ru/main_indicators) (дата обращения: 20.03.2020).
154. Паспорт муниципального образования [Электронный ресурс]: URL: [https://www.gks.ru/scripts/db\\_inet2/passport/munr.aspx?base=munst12](https://www.gks.ru/scripts/db_inet2/passport/munr.aspx?base=munst12) (дата обращения: 20.03.2020).
155. Рынок труда и занятость населения [Электронный ресурс]: URL: <https://astrastat.gks.ru/folder/41533> (дата обращения: 20.03.2020).

## 3. Литература

156. *Gibbs J.* The evolution of population concentration // *Economic Geography*. 1963, 39, 2. P. 119–129.
157. *Аверкиева К.В., Антонов Е.В., Кириллов П.Л., Махрова А.Г., Медведев А.А., Неретин А.С., Нефедова Т.Г., Трейвиш А.И.* Между домом и ... домом. Возвратная пространственная мобильность населения России / ред. Т.Г. Нефедовой, К.В. Аверкиевой, А.Г. Махровой. М.: Новый хронограф, 2016.
158. *Андреева Ю.В.* Особенности организации элементов иерархической структуры агломераций юга России // *АМИТ*. 2011. № 3 (16). С. 1–10.
159. *Антонов Е.В., Махрова А.Г.* Крупнейшие городские агломерации и формы расселения наагломерационного уровня в России // *Известия РАН. Сер. География*, 2019, № 4, С. 31–45.
160. *Волчкова И.В., Елисеев А.М. и др.* Управление городскими агломерациями : учебное пособие. Томск : Изд-во Том. гос. архит.-строит. ун-та. 2015. С. 100.
161. *Волчкова И. В., Минаев Н. Н.* Модели управления агломерациями: международный опыт и российская практика // *Экономика и управление*. 2013. № 11 (108). С. 53–57.
162. География Астраханского края [Текст]: учеб. пособие/А. Н. Бармин, Э. И. Бесчётнова, Л. М. Вознесенская [и др.]. Астрахань: Издательский дом «Астраханский университет». 2007. 259 с.
163. *Бозе Э.* Городская агломерация: старое название — новое содержание Эдуард Бозе (опубликовано в журнале «Российское экспертное обозрение». 2007. № 4–5).
164. Институциональные основы местного самоуправления: Учеб. Пособие /Э. Маркварт, Р. В. Петухов, К. А. Иванова. М.: Издательство «Проспект». 2019. 344 с.
165. *Коврыжко В., Проценко Н.* Мегапроекты начинают отступать // *Эксперт Юг*. 2011. № 35–36 (174–175). С. 38–40.

166. *Красовская О. В., Скатерщиков С. В.* Вопросы определения границ и развития планировочной структуры крупнейших агломераций России применительно к схеме территориального планирования Санкт-Петербурга и Ленинградской области, включающей Санкт-Петербургскую городскую агломерацию // *Архитектурный Петербург*. 2018. № 3(58). С. 24–31.
167. *Ланно Г. М.* Разнообразие городов как фактор успешного пространственного развития России // *Известия РАН. Сер. География*. 2019. № 4. С. 3–23.
168. *Любовный В. Я.* Зарубежные городские агломерации: тенденции развития и опыт управления / В. Я. Любовный, О. С. Пчелинцев. М., 2001. 212 с.
169. *Махрова А. Г., Кириллов П. Л., Бочкарев А. Н.* Маятниковые трудовые миграции населения в Московской агломерации: опыт оценок потоков с использованием данных сотовых операторов // *Региональные исследования*. 2016. № 3 (53). С. 71–82.
170. *Мокрушин А. А.* Потенциал кластерных структур в развитии взаимодействия вертикально интегрированных корпораций с региональными экономическими системами Юга России // *Рецензируемый, реферируемый научный журнал «Вестник АГУ»*. 2014. Вып. 3 (150). С. 152–161.
171. *Монастырская М. Е., Песляк О. А.* Методика определения границ городских агломераций // *Вестник БГТУ им. В. Г. Шухова*. 2019. №2: URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/metodika-opredeleniya-granits-gorodskih-aglomeratsiy> (дата обращения: 30.05.2021).
172. *Монастырская М. Е., Песляк О. А.* Современные методы делимитации городских агломераций // *Градостроительство и архитектура*. Т. 7. 2017. №3. С. 80–86.
173. *Райсих А.* К вопросу об определении границ городских агломераций: мировой опыт и формулировка проблемы : Демографическое обозрение. Т. 7. № 1. 2020. С. 27–53.
174. *Райсих А.* Определение границ городских агломераций России: создание модели и результаты : Демографическое обозрение, Т. 7. № 2. 2020. С. 54–96.
175. *Синцов А. В., Бармин А. Н., Валом М. В.* Динамика тяжелых металлов в почвах урбоэкосистем // *Геология, география и глобальная энергия*. 2014. №4 (55). С. 148–156.
176. *Тархов С. А.* Типы территориальных транспортных систем // *Теория социально-экономической географии: современное состояние и перспективы развития* / Под ред. А. Г. Дружинина, В. Е. Шувалова: Материалы Международной научной конференции (Ростов-на-Дону, 4–8 мая 2010 г.). Ростов н/Д: Изд-во ЮФУ, 2010. 476 с. С. 82–88.
177. *Темиргалеев Р. Ф.* Статистические ареалы как «зеркало» городских агломераций США: достоинства и недостатки // *Инновации и инвестиции*. 2014. №7.
178. Территориально-градостроительная оценка развитости крупных агломераций юга России [Электронный ресурс]: URL: <https://euroasia-science.ru/architektura/%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE-%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0%D1%8F-%D0%BE/> (дата обращения: 20.03.2020).
179. Управление пространственными изменениями на региональном и муниципальном уровне: учебное пособие / Н. Н. Киселева, Э. Маркварт, И. В. Стародубровская; под общ. ред. Э. Маркварта. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2018. 282 с.
180. *Шитова Ю. Ю., Шитов Ю. А.* Анализ и прогнозирование маятниковой трудовой миграции в Подмоскowie (на примере г. Дубны) // *Проблемы прогнозирования*. 2008. №4. С. 112–122.



#### 4. Электронные источники

181. Автобус Астрахань — Ахтубинск [Электронный ресурс]: URL: <https://avtovokzal30.ru/astrakhan-akhtubinsk> (дата обращения: 01.06.2021).
182. Аналитическое исследование «Комплексная оценка потенциала развития Астраханской агломерации» — «ЦЕНТР» [Электронный ресурс]: URL: <https://www.centeragency.org/ru/projects/127> (дата обращения: 20.03.2020).
183. Астраханская агломерация на реализацию проекта БКД получит 1,7 млрд руб. в 2018 году [Электронный ресурс]: URL: [https://dorinfo.ru/star\\_detail.php?ELEMENT\\_ID=58683](https://dorinfo.ru/star_detail.php?ELEMENT_ID=58683) (дата обращения: 20.03.2020).
184. Астраханская агломерация — одна из лучших по информированию о проекте «Безопасные и качественные дороги» | Официальный сайт администрации МО «Город Астрахань» [Электронный ресурс]: URL: <http://www.astrgorod.ru/news/astrahanskaya-aglomeraciya-odna-iz-luchshih-po-informirovaniyu-o-proekte-bezopasnye-i> (дата обращения: 20.03.2020).
185. Астраханская область — Ростуризм [Электронный ресурс]: URL: [https://tourism.gov.ru/contents/turism\\_v\\_rossii/regions/yuzhnyu-fo/astrahanskaya-oblast/](https://tourism.gov.ru/contents/turism_v_rossii/regions/yuzhnyu-fo/astrahanskaya-oblast/) (дата обращения: 20.03.2020).
186. Главы районов высказываются о перспективах Астраханской агломерации | Информационный портал «Площадь Свободы» [Электронный ресурс]: URL: <https://s-novosti.ru/raznoe/glavy-rayonov-vyskazyvayutsya-o-perspektivakh-astrahanskoy-aglomeracii> (дата обращения: 20.03.2020).
187. Глазычев В.Л. Интервью В.Л. Глазычева «Агломерация — это договор» [Электронный ресурс] (дата обращения: 20.02.21): URL: [http://www.glazychev.ru/publications/interviews/2011-08-15\\_interview\\_aglomer\\_eto\\_dogovor.htm](http://www.glazychev.ru/publications/interviews/2011-08-15_interview_aglomer_eto_dogovor.htm) (дата обращения: 20.03.2020).
188. Дизайн-код Астрахани могут изменить с принятием мастер-плана агломерации [Электронный ресурс]: URL: <https://astralist.info/archives/18954> (дата обращения: 20.03.2020).
189. Дом — работа, работа — дом. [Электронный ресурс]: URL: [https://yandex.ru/company/researches/2016/home\\_work](https://yandex.ru/company/researches/2016/home_work) (дата обращения: 31.05.2021).
190. Замминистра строительства и ЖКХ России разъяснил особенности стратегии мастер-плана Астраханской агломерации [Электронный ресурс]: URL: [https://astrakhan-24.ru/news/society/nikita\\_stasishin\\_71716](https://astrakhan-24.ru/news/society/nikita_stasishin_71716) (дата обращения: 20.03.2020).
191. Интерфакс-Недвижимость / Стартовал международный конкурс на разработку мастер-плана Астраханской агломерации [Электронный ресурс]: URL: <https://realty.interfax.ru/ru/news/articles/125893/> (дата обращения: 20.03.2020).
192. Информация об Астраханской области | Агентство международных связей Астраханской области [Электронный ресурс]: URL: <https://mid.astrobl.ru/section/informaciya-ob-astrahanskoy-oblasti> (дата обращения: 20.03.2020).
193. Информация о создании рабочей группы по созданию и внедрению элементов интеллектуальной транспортной системы управления дорожным движением в Астраханской городской агломерации [Электронный ресурс]: URL: <https://minstroy.astrobl.ru/press-release/informaciya-o-sozdanii-rabochey-gruppy-po-sozdaniyu-i-vnedreniyu-elementov> (дата обращения: 20.03.2020).
194. Каждый пятый астраханский муниципалитет принял решение объединиться с соседями [Электронный ресурс]: URL: <https://news.astr.ru/news/economics/80590/> (дата обращения: 20.03.2020).
195. Общие сведения [Электронный ресурс]: URL: <http://www.e-gorod.ru/mrc/documents/regions/%D0%90%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%85%D0>

- [%B0%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%8F%20%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%8C/%D0%9E%D0%B1%D1%89%D0%B8%D0%B5%20%D1%81%D0%B2%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F.html](#) (дата обращения: 20.03.2020).
196. Объекты инфраструктуры [Электронный ресурс]: URL: <https://av30.ru/obekty-infrastruktury> (дата обращения: 01.06.2021).
197. Отметки. Астраханская агломерация: комплексное исследование потенциала развития региона [Электронный ресурс]: URL: <https://otmetky-astr.ru/> (дата обращения: 20.03.2020).
198. Полное собрание законов Российской империи: состав собрания [Электронный ресурс]: URL: [http://nlr.ru/e-res/law\\_r/coll.php?part=1](http://nlr.ru/e-res/law_r/coll.php?part=1) (дата обращения: 20.03.2020).
199. Приглашаю всех пройти опрос для подготовки к мастер-плану Астрахани | НЕ МОГУ! Урбанистика в Астрахани [Электронный ресурс]: URL: [https://vk.com/wall-175444483\\_4136](https://vk.com/wall-175444483_4136) (дата обращения: 20.03.2020).
200. «Причесать» территорию | Строительная газета [Электронный ресурс]: URL: <https://www.stroygaz.ru/publication/item/prichesat-territoriyu/> (дата обращения: 20.03.2020).
201. Развитие Астраханской агломерации в руках ее жителей: | Официальный сайт администрации МО «Город Астрахань» [Электронный ресурс]: URL: <http://astrgorod.ru/content/razvitie-astrahanskoj-aglomeracii-v-rukah-eyo-zhiteley> (дата обращения: 20.03.2020).
202. Региональные ООПТ | Служба природопользования и охраны окружающей среды Астраханской области [Электронный ресурс]: URL: <https://nat.astrobl.ru/stranica-sayta/regionalnye-ootp/> (дата обращения: 20.03.2020).
203. Территориально- административное деление Союза ССР (1926) [Электронный ресурс]: URL: <http://resource.history.org.ua/item/10871> (дата обращения: 20.03.2020).
204. У жителей области хотят узнать мнение о потенциале Астраханской агломерации и качестве жизни — МК Астрахань [Электронный ресурс]: URL: <https://ast.mk.ru/social/2021/02/04/u-zhiteley-oblasti-khotyat-uznat-mnenie-o-potenciale-astrakhanskoj-aglomeracii-i-kachestve-zhizni.html> (дата обращения: 20.03.2020).
205. Эксперты: работая над развитием Астраханской агломерации, Бабушкин применяет современные методы [Электронный ресурс]: URL: <http://club-rf.ru/30/detail/4881> (дата обращения: 20.03.2020).



## 2. УПРАВЛЕНИЕ ГОРОДСКИМИ АГЛОМЕРАЦИЯМИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ И ПРАКТИЧЕСКИЙ ОПЫТ

---

**МАРКВАРТ ЭМИЛЬ,**

*президент Европейского клуба экспертов местного самоуправления,  
доктор экономических наук, кандидат юридических наук,  
профессор Института управления и регионального развития РАНХиГС,  
профессор межвузовской кафедры территориального развития  
им. В.Л. Глазычева Института общественных наук РАНХиГС*

### ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ДОГОВОРНОЙ МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКИМИ АГЛОМЕРАЦИЯМИ

В рамках данной статьи мы планируем рассмотреть отдельные организационно-правовые аспекты договорной модели управления городскими агломерациями и сформулировать ряд практических предложений по ее применению. Не останавливаясь на различных определениях понятия и критериях отнесения территорий к агломерациям, мы исходим из того, что агломерация представляет собой компактную пространственную группировку городских и сельских поселений, объединенных многообразными и интенсивными взаимосвязями (хозяйственными, трудовыми, культурно-бытовыми, рекреационными и др.)<sup>1</sup>. С точки зрения управления городские агломерации представляют собой весьма специфический объект. Эта специфика проявляется

---

<sup>1</sup> См.: Маркварт Э., Швецов А.Н. Территориальная организация местного самоуправления и управление городскими агломерациями: учебное пособие. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2017. С. 152.

как в том, что они одновременно являются объектом управленческих воздействий органов и местного самоуправления и государственного управления (различных уровней), так и в том, что, несмотря на фактическую общность интересов, целей и задач, ресурсов и других аспектов совместного функционирования, агломерации не являются юридически едиными и организационно обособленными объектами управления. Все входящие в состав городских агломераций крупные города и небольшие городские, а нередко — и сельские поселения, развиваясь де-факто совместно и взаимосвязанно, сохраняют при этом де-юре свою организационно-управленческую самостоятельность. Как справедливо отмечает А. Н. Швецов, «когда говорят о потребности введения понятия городской агломерации как самостоятельного объекта управления, связывают ее с необходимостью создания специальных нормативных правовых предпосылок и условий для решения специфических задач, возникающих в ходе агломерирования урбанистического пространства и которые выходят за рамки компетенций, закрепленных за органами местного самоуправления, в частности для планирования и расходования бюджетных средств, градостроительного проектирования, планирования землепользования и других задач в масштабах объединенного и выходящего за пределы муниципальных образований пространства»<sup>1</sup>. По нашему мнению, однако, агломерации совершенно необязательно должны обладать самостоятельной правосубъектностью — они могут охватывать территорию нескольких самостоятельных публично-правовых субъектов и тем не менее успешно решать совместные задачи в рамках агломерационного пространства.

В российской и зарубежной теории предлагаются различные классификации схем (моделей) управления в городских агломерациях или в городах-мегаполисах. Примечательно, что они ограничиваются, как правило, рассмотрением городских агломераций лишь как объектов муниципального уровня управления. Известность в России получила типология вариантов организации управления городскими агломерациями, предложенная В. Глазычевым и И. Стародубровской. Ее авторы описали шесть основных схем (моделей) управления городскими агломерациями:

---

<sup>1</sup> См.: *Маркварт Э., Швецов А.Н.* Территориальная организация местного самоуправления и управление городскими агломерациями: учебное пособие. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2017. С. 209–210.

1. Унитарная (агломерация — единое муниципальное образование, которое включает в свои границы всю территорию агломерации; управление централизовано; населенные пункты в составе агломерации не обладают собственной правосубъектностью; следствие — неизбежное отдаление органов власти от населения, что требует специальных мер по деконцентрации власти).

2. Договорная (поселения в зоне агломерации сохраняют статус самостоятельных муниципальных образований; решение общих проблем агломерации осуществляется в рамках договорного межмуниципального сотрудничества; не возникает новый, самостоятельный субъект правоотношений).

3. Двухуровневая (придание агломерации статуса нового муниципального образования, но при сохранении правосубъектности и образовавших ее муниципалитетов — двухуровневая модель; требует разграничения и/или передачи полномочий между двумя уровнями местного самоуправления, которое может осуществляться договорным либо законодательным путем).

4. Совместное управление (орган управления агломерацией функционирует как единая (совместная) администрация, действующая в интересах всех входящих в агломерацию муниципалитетов и за их счет).

5. Государственное (региональное) управление (управление агломерацией осуществляется органами государственной власти субъекта федерации либо специально создаваемым ими органом управления, обеспечивающим координацию деятельности всех заинтересованных субъектов; агломерация не имеет собственной правосубъектности; критичной представляется передача/изъятие полномочий местного самоуправления на государственный уровень).

6. Смешанное государственно-муниципальное управление (применяется в городах — субъектах Федерации, на территории которых действуют муниципальные образования либо которые сами одновременно являются и государственными, и муниципальными образованиями)<sup>1</sup>.

Данная классификация, как и ряд других, базируется на анализе практики функционирования агломераций за рубежом и первого российского опыта организации управления агломерациями. По наше-

---

<sup>1</sup> См.: Глазичев В., Стародубровская И. и др. Челябинская агломерация: потенциал развития. Челябинск, 2008.

му мнению, несмотря на отмеченные различия, все схемы управления могут быть отнесены к одному из двух «базовых» видов моделей: административной и договорной. Подобное деление не исключает возможности существования смешанных, «гибридных» форм управления. Это происходит в силу проникновения отдельных элементов одного вида моделей управления в другой и наоборот. Указанные схемы управления принципиально отличаются. Отличием является место *нахождения центра принятия официальных, юридически значимых решений*. Это отличие одновременно является и критерием отнесения той или иной конкретной схемы управления агломерацией к соответствующей базовой модели.

В административной модели управления принятие ключевых решений переносится с уровня входящих в состав городской агломерации самостоятельных и равноправных участников (муниципальных образований) на более высокий уровень специально созданных институтов. Такими институтами, в частности, могут быть:

- специально созданное государственно-территориальное образование (применительно к федеративным государствам — внутри их субъектов), имеющее собственную компетенцию по решению вопросов управления агломерацией;
- специальные органы управления агломерацией, наделенные собственной (самостоятельной) компетенцией по решению вопросов управления агломерацией (без создания государственно-территориального или «единого» муниципального образования) путем изъятия части компетенции у муниципальных образований, входящих в состав агломерации, и, возможно, у некоторых органов государственной власти;
- «единое» муниципальное образование, образованное путем слияния (присоединения) муниципальных образований, входящих в состав агломерации и утрачивающих при этом свою самостоятельность.

С теоретической точки зрения, на наш взгляд, использование как минимум последней модели управления (пожалуй, как и первой из названных) ставит под сомнение саму идею и понятие городской агломерации как совокупности (относительно) самостоятельных населенных пунктов, поселений, муниципалитетов. Практически управление агломерацией подменяется управлением «расползшимся» городом. В такой ситуации утрачивается смысл обсуждения

управления агломерацией — строго говоря, можно говорить лишь об управлении городом. Так, например, с 2021 года нельзя признавать входящими в состав Саратовской агломерации большое количество населенных пунктов (к слову, преимущественно сельских) бывшей (огромной) территории Саратовского района, которые были включены в границы города Саратова<sup>1</sup>. При всей абсурдности самого данного преобразования юридически это — единый «городской округ», а не агломерация. Подобная практика «захватывания» городами-ядрами агломераций примыкающих населенных пунктов путем включения их в границы города с одновременной ликвидацией существовавших там муниципалитетов как центров принятия решений, увы, не единична.

В качестве основного (а по сути и единственного) преимущества административной модели управления городскими агломерациями традиционно называется относительная быстрота принятия юридически значимых решений и относительная простота их реализации, достигаемые за счет сведения к минимуму количества субъектов, наделенных полномочиями по принятию таких решений. Однако это преимущество, как правило, носит краткосрочный, а иногда и мнимый характер. При этом административной модели присущи существенные недостатки:

- часто возникающая при реализации проектов необходимость преодоления сопротивления (в диапазоне от пассивного негативного неприятия до откровенного саботажа) как минимум со стороны местных элит, а как максимум — со стороны всего населения агломерируемых территорий;
- потребность в существенных изъятиях в правовом регулировании, осуществляемых путем корректировки нормативной базы на всех уровнях правового регулирования и негативно влияющих на стабильность регулирования публично-правовых отношений в целом.

Критический анализ «плюсов» и «минусов» административной модели агломерации заставляет усомниться в достаточной устойчивости и эффективности взаимодействия участников агломерационного процесса в долгосрочной перспективе. Эти сомнения подтверждает и анализ отдельных примеров зарубежного опыта постепенного отказа от административной модели управления в пользу договорной.

---

<sup>1</sup> <https://docs.cntd.ru/document/467729321?marker>

*Договорная модель* управления агломерацией предполагает принятие юридически значимых решений на уровне входящих в ее состав участников, сохраняющих при этом свою юридическую самостоятельность как по отношению друг к другу, так и по отношению к органам агломерации. То есть в рамках этой модели право принятия общеобязательных правовых норм принадлежит именно субъектам — участникам агломерации. Синхронизация правового пространства участников агломерации может быть обеспечена в рамках координации на уровне агломерации (механизмы такой координации могут быть различными; речь о них пойдет ниже). Участниками договорной агломерации, как правило, являются муниципальные образования (независимо от типа), а при определенных обстоятельствах — и другие субъекты (в частности, государственно-правовые образования).

В отличие от административной модели для реализации договорной модели агломерационного развития характерно наличие нескольких субъектов принятия юридически значимых решений, что усложняет механизм согласованного решения вопросов управления агломерацией. Необходимость поиска консенсуса по ключевым вопросам является той особенностью, которая часто указывается среди основных недостатков данного варианта. Однако отсутствие консенсуса негативно сказывается на функционировании и развитии агломерации в рамках любой модели (в том числе и административной), резко снижая ее устойчивость и эффективность. Международный опыт свидетельствует о том, что в средне- и долгосрочной перспективе договорная модель управления агломерацией оказывается более устойчивой и успешной, так как реальная заинтересованность субъектов агломерации, достигаемая посредством коллективного обсуждения и решения ключевых проблем развития, обеспечивает большую эффективность.

Среди особенностей договорной модели агломерации следует выделить следующие:

- сочетание самостоятельности каждого участника агломерации в части принятия юридически значимых решений, с одной стороны, и согласования (баланса) интересов всех участников в рамках процедуры координации, с другой стороны;
- сочетание поиска и достижения консенсуса интересов всех участников в рамках процедуры координации, с одной стороны, и от-

ветственности каждого участника за обеспечение реализации согласованных решений, с другой стороны;

- сочетание «политической координации» в рамках координирующего органа всей агломерации, с одной стороны, и конкретных форм межмуниципального сотрудничества, построенного по проектному принципу, с другой стороны;

- сочетание единогласия либо «высокого» квалифицированного большинства в ходе «политической координации» агломерации, с одной стороны, и использования предусмотренных законодательством механизмов управления проектами, межмуниципальными соглашениями и межмуниципальными хозяйствующими субъектами, с другой стороны.

Независимо от выбора модели важнейшими условиями успешности агломерационного процесса являются максимальная прозрачность осуществляемой деятельности, взаимное уважение и доброжелательность участников проекта друг к другу, уверенность в возможности успеха и нацеленность на его достижение, готовность к разумным компромиссам. Поэтому управление агломерацией должно быть организовано таким образом, чтобы обеспечивать сочетание достаточной гибкости и практичности с максимальным учетом интересов субъектов агломерации. Добиться этого возможно, с одной стороны, путем создания координационного совета агломерации, а с другой стороны, путем организации процесса управления агломерацией на основе управления проектами. Рассмотрим эти механизмы подробнее.

*Координационный совет агломерации*<sup>1</sup> является органом, обеспечивающим «политическую координацию» усилий всех участников агломерации, выработку согласованной политики в части выбора приоритетных проектов (направлений) сотрудничества, основных форм и условий их реализации, а также выработку проектов решений для принятия их уполномоченными органами участников агломерации. Координационный совет может (должен) осуществлять свою деятельность без образования юридического лица, так как этот орган не занимается хозяйственной деятельностью (такая деятельность концентрируется в конкретных проектах) и отвечает в основном за организацию взаимодействия участников агломерации.

---

<sup>1</sup> Следует отметить, что создание Координационного совета как органа управления агломерацией предусматривается и проектом Федерального закона «О городских агломерациях», разработанным Минэкономразвития России.

По нашему мнению, в состав Координационного совета целесообразно включить представителей всех без исключения сторон — участниц агломерации. Вместе с тем в зависимости от фактических особенностей той или иной агломерации норма представительства ее участников может быть различна. К примеру, если в агломерационном процессе участвуют городской округ и несколько муниципальных районов, то в состав Совета могут быть, к примеру, включены по 2 представителя от каждого из этих муниципальных образований (один представитель — от местной администрации, второй — от представительного органа), а также представитель региональных органов государственной власти (это обусловлено необходимостью координации совместной деятельности в части полномочий, отнесенных к предметам ведения субъектов Российской Федерации). Кроме того, целесообразно, чтобы в составе Координационного совета были представлены поселения, входящие в состав муниципальных районов, включенных в процесс агломерации. Это могут быть как выборные лица, уполномоченные представлять все поселения, так и делегированные представители от каждого из поселений. Однако в последнем случае возникнет необходимость в сохранении баланса интересов, которая потребует увеличения квоты представительства городских округов, муниципального района и субъекта Российской Федерации, что в итоге может привести к созданию слишком многочисленного органа, в меньшей степени способного к достижению согласия. Поэтому нам представляется, что при формировании состава Координационного совета целесообразно устанавливать некую справедливую и достаточную «квоту представительства» поселений, а сами поселения вправе уже решать, кого направлять в состав Совета.

Основная задача Координационного совета состоит в обеспечении планомерного и эффективного развития агломерации. Это обеспечивается в первую очередь путем выработки согласованных решений по ключевым вопросам и формирования предпосылок для единого правового регулирования в рамках агломерации. К другим функциям Совета могут быть отнесены:

- подготовка предложений по первоочередным направлениям сотрудничества и соответствующим им проектам («дорожной карты»);
- предварительное обсуждение в целях достижения консенсуса и согласование предложений («дорожной карты») со всеми участниками агломерации;



- подготовка проектов решений, договоров, учредительных и иных документов, необходимых для реализации соответствующих проектов сотрудничества;
- предварительное обсуждение проектов решений, договоров, учредительных и иных документов и согласование их со всеми участниками агломерации;
- подготовка и проведение заседаний Координационного совета в целях согласования проектов документов и рекомендаций участникам агломерации по принятию необходимых правовых актов;
- мониторинг реализации проектов агломерации, подготовка рекомендаций участникам проектов в части повышения эффективности последних, оптимизации контроля и т.п.;
- регулярное взаимодействие с руководителями публично-правовых образований — участников агломерации, межмуниципальных хозяйствующих субъектов, функция медиатора;
- оказание методической, информационной, консультационной поддержки участникам агломерации, руководителям и участникам агломерационных проектов;
- информационное и маркетинговое обеспечение «агломерационного проекта».

В целях организации деятельности Координационный совет может иметь небольшой аппарат, в задачи которого могут входить организационно-технические, информационно-аналитические функции, работа со СМИ, методическое обеспечение деятельности.

Применение *проектного метода управления*, в свою очередь, предполагает, что практической сущностью агломерации являются конкретные проекты. Выбор проектов определяется Координационным советом агломерации на основании консенсуса участников. *Агломерационный проект* (любой проект в рамках агломерации) — это взаимосвязанный комплекс мер и мероприятий, направленных на достижение заранее определенной участниками агломерации цели (решение заранее определенных ими задач). Соответственно, проект, как правило, ограничен во времени (при этом срок проекта может определяться периодом существования необходимости в решении соответствующей задачи). Кроме того, для реализации проекта его участники должны решить вопрос о форме (механизме) реализации проекта и необходимых ресурсах (в том числе о первоначальных/стартовых и/или о регулярных/текущих расходах, если таковые необходимы).

Естественно, формы реализации проектов и механизмы управления ими могут отличаться от проекта к проекту. Ниже представлено несколько основных вариантов.

При выборе конкретных агломерационных проектов, по нашему мнению, следует учитывать два важных обстоятельства. Во-первых, соответствие этих проектов задачам, отнесенным к компетенции участников агломерации в силу действующего законодательства (легитимация сотрудничества). В противном случае велик риск нецелевого расходования бюджетных средств, а также неправомерности создания межмуниципальных организаций (несоответствия предмета деятельности таких организаций компетенции публично-правовых образований — участников агломерации). Во-вторых, следует рассматривать только такие проекты, которые могут быть решены эффективно именно в условиях сотрудничества. Иначе говоря, потенциально более высокая эффективность решения задачи в рамках сотрудничества предопределяет интерес и готовность участников к реализации проекта. При выборе первых проектов для совместной реализации предлагается учитывать также следующие факторы:

- наличие заинтересованности в проекте у всех участников агломерации (общий интерес);
- высокие шансы на успех проекта (перспектива успеха);
- относительно невысокие сложность и стоимость проекта (доступность и прозрачность проекта).

Учет данных факторов является важным условием успешности всего «агломерационного проекта», поскольку результативность первых конкретных проектов определяет отношение участников к проекту в целом и их готовность активно участвовать в нем в дальнейшем. Первые проекты не должны вызвать разочарование и неудовлетворенность у участников. Чтобы избежать этого, принципиально важным условием должна стать обязательная и корректная (по надежной методике) оценка эффективности проекта, предваряющая его реализацию.

Наконец, в ходе реализации первых проектов участники участвуют в сотрудничестве, согласованию интересов, поиску консенсуса, оформлению проектов и управлению ими. Именно с этой точки зрения при выборе направлений (конкретных проектов) рекомендуется останавливаться на проектах небольших, понятных и прозрачных, имеющих значительные шансы на успех, но при этом в той или иной мере затрагивающих интересы всех его участников.

Как показывает опыт, на этапе становления агломерационного сотрудничества наиболее эффективна концентрация на реализации не более чем трех проектов, которые могут быть запущены с небольшим интервалом друг за другом. К примеру, начать агломерационное сотрудничество можно с проектов по решению следующих вопросов:

- осуществление деятельности по обращению с животными без владельцев, обитающими на территории муниципальных образований, входящих в состав агломерации;
- организация деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов;
- обеспечение условий для развития на территории агломерации физической культуры, школьного и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий.

Следует отметить, что мероприятия по обращению с животными без владельцев являются не вопросом местного значения, а так называемым специальным правом городских округов и поселений, финансируемым за счет «свободных» средств муниципальных образований. Применительно к удалению коммунальных отходов необходимо учитывать, что в двухуровневой системе местного самоуправления полномочия разграничиваются между поселениями и муниципальными районами. В то же время часть задач в этой сфере отнесена и к уровню субъекта РФ. В свою очередь, вопросы развития физической культуры и спорта, организации физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий отнесены законодателем к компетенции всех типов муниципальных образований. Эти и другие юридические особенности распределения компетенций между уровнями местного самоуправления необходимо учитывать при разработке агломерационных проектов<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> При определении компетенции муниципальных образований с принятием Федерального закона от 27.05.2014 г. №136-ФЗ стало необходимо учитывать и законодательство субъектов федерации, которым Федеральный законодатель предоставил право перераспределения компетенции между муниципальными районами и сельскими поселениями, а также весьма сомнительное с точки зрения конституционных начал местного самоуправления право временного изъятия полномочий для их исполнения органами государственной власти субъекта Федерации; более подробно об этом см.: Маркварт Э., Петухов Р.В., Иванова К.А. Институциональные основы местного самоуправления: Учебное пособие. М. Изд.-во «Проспект», 2019. С. 138–183. В связи с принятием новой редакции ст. 132 и 133 Конституции РФ и планируемыми изменениями в федеральном законодательстве о местном самоуправлении можно прогнозировать практически полный отказ от принципа разграничения компетенции между различными уровнями публичной власти.

На втором этапе агломерационного процесса, с появлением опыта реализации более простых проектов первого этапа, участники агломерации могут, например, приступить к реализации общих проектов в таких сферах, как:

- создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах агломерации (вопрос местного значения для всех типов муниципальных образований);

- дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного и регионального значения в границах агломерации и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации (вопрос местного значения для всех типов муниципальных образований, а также в части дорог регионального значения — компетенция субъекта Российской Федерации);

- разработка, согласование и утверждение генеральных планов городских округов и поселений, схемы территориального планирования муниципального района, иной градостроительно-планировочной документации, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, единой политики землепользования и т.п.

Перечисленные вопросы, как правило, также затрагивают интересы всех участников, а синергетический эффект от сотрудничества здесь весьма очевиден, поэтому интерес к реализации проектов в подобных сферах высок. В то же время сами эти проекты представляют гораздо более сложными, комплексными и длительными.

В основе агломерации всегда лежит плотная и разветвленная сеть взаимодействий как между ее участниками (внутренние взаимодействия), так и с внешними акторами (федеральными и региональными органами государственной власти, крупным бизнесом, международными организациями и т.д.), которые могут играть важнейшую роль в успешности соответствующего проекта (внешние взаимодействия). Упорядочение этих взаимодействий является задачей регулирования агломерационных процессов.

Базовым внутренним документом с точки зрения функционирования агломерации может стать *соглашение об агломерации* (точнее, соглашение о сотрудничестве/взаимодействии участников агломерации), которое представляет собой публично-правовое соглашение нескольких муниципальных образований (а в случае участия — также субъекта РФ), предметом которого является развитие территории агломерации путем координации усилий ее участников в целях усиления положительных и предупреждения или минимизации негативных эффектов агломерации<sup>1</sup>. Соглашение о сотрудничестве должно предусматривать создание органов управления агломерации (в частности, Координационного совета или аналогичного и/или иных органов), определять основные подходы к отбору и реализации проектов межмуниципального сотрудничества в рамках агломерации, а также к мониторингу и распространению опыта их реализации. Наряду с этим целесообразно включать в Соглашение нормы, обязывающие участников агломерации осуществлять все необходимые меры, направленные на принятие и реализацию каждым из них собственных правовых актов по развитию агломерации и/или по реализации конкретных агломерационных проектов. Следует отметить, что анализ действующих агломерационных соглашений не позволил выявить в них норм о механизмах создания и реализации конкретных агломерационных проектов, в том числе о создании межмуниципальных юридических лиц.

В то же время реализация агломерационных проектов, по нашему мнению, должна была бы базироваться на использовании института межмуниципального сотрудничества, упомянутого в Федеральном законе № 131-ФЗ. Межмуниципальное сотрудничество характеризуется своими целями и задачами, сроками реализации, составом участников. Все эти и другие параметры определяют способ (форму) организации сотрудничества и порядок его осуществления. Обычно выделяют договорную (в основе которой лежит соглашение) и институциональную (с созданием организации — юридического лица) межмуниципальную кооперацию. Возможна также комбинация договорной и институциональной кооперации.

---

<sup>1</sup> Отметим, что практика заключения соглашений о сотрудничестве в рамках городских агломераций в России существует; по результатам анализа Фонда «Институт экономики города» на 2020 год таких соглашений было 12 — [https://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/krasnodar\\_-\\_strategicheskaya\\_sessiya\\_-\\_020221.pdf](https://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/krasnodar_-_strategicheskaya_sessiya_-_020221.pdf)

Межмуниципальная хозяйственная кооперация в рамках агломерации может осуществляться путем:

- заключения и исполнения разовых (краткосрочных) договоров о совместной деятельности (сотрудничестве) в случаях, когда участвующие в нем стороны совместно проводят разовые «акции» (например, совместное проведение спортивного мероприятия, совместная разовая закупка оборудования в целях снижения цены закупки); это — наиболее простая форма межмуниципального сотрудничества;
- заключения и исполнения длящихся во времени договоров о совместной деятельности (сотрудничестве) в случаях, когда участники осуществляют систематическое сотрудничество по решению определенной задачи (вопроса местного значения: например, договор о совместном вывозе ТБО); подобное сотрудничество требует более детального договорного регулирования, является более сложным по реализации и может нередко предварять создание совместных хозяйствующих субъектов;
- создания совместных хозяйствующих субъектов для «институционализации» совместного решения публичных задач на постоянной основе; отношения в данном случае регулируются учредительными документами, решениями органов управления создаваемых юридических лиц, а также договорами между создаваемыми хозяйствующими субъектами и участниками, выступающими и потребителями услуг, оказываемых этими хозяйствующими субъектами.

Для реализации более простых форм межмуниципальной кооперации, не требующих особой устойчивости и особого порядка управления, не отличающихся комплексностью задач и сложной структурой организации, могут заключаться разовые или длящиеся во времени (ограниченные сроком) соглашения. Среди приводившихся выше возможных направлений агломерационного сотрудничества в договорной форме могут реализовываться, к примеру, проекты в сфере сбора и вывоза бытовых отходов, а также совместного проведения спортивных и культурных мероприятий, поддержки и развития предприятий, развития территории и некоторые другие.

В свою очередь, для обеспечения большей устойчивости деятельности (проекта) рекомендуется создавать межмуниципальные хозяйствующие субъекты — коммерческие и некоммерческие межмуниципальные организации. Среди организационно-правовых форм коммерческих организаций межмуниципального сотрудничества

наиболее приемлемой (а с учетом того, что правовое регулирование и практика создания и функционирования непубличных акционерных обществ как возможной «альтернативной» формы еще не сформированы, по сути и единственной) является общество с ограниченной ответственностью. Среди организационно-правовых форм некоммерческих межмуниципальных организаций, создаваемых для предоставления услуг в социальной, культурной, управленческой и сходных с ними сферах, ст. 69 Закона № 131-ФЗ называет автономные некоммерческие организации или фонды. Наряду с ними, одна-ко, может использоваться и форма ассоциаций (союзов)<sup>1</sup>.

**КАБАНОВА ИРИНА ЕВГЕНЬЕВНА,**  
*ведущий научный сотрудник Центра местного самоуправления  
ИУРР РАНХиГС при Президенте Российской Федерации,  
кандидат юридических наук*

## **«БЕЗ РУЛЯ И ВЕТРИЛ»: РОССИЙСКИЕ АГЛОМЕРАЦИИ В ПОИСКАХ ОПТИМАЛЬНЫХ МОДЕЛЕЙ УПРАВЛЕНИЯ**

Как ожидается, к 2050 году городское население мира увеличится почти в 2 раза, таким образом, урбанизация будет одной из наиболее радикальных тенденций XXI века<sup>2</sup>, а ядро «планеты городов» составят агломерации. Всплеск интереса к феномену агломераций вызван целым рядом причин и наблюдается сегодня во всем мире. Наиболее глубинная причина связана с усилением роли городов в современном обществе. Сложилось понимание того, что без эффективно функционирующих и грамотно управляемых крупных городов и городских

<sup>1</sup> Более подробно о различных формах межмуниципальной хозяйственной кооперации и организационно-правовых формах межмуниципальных хозяйствующих субъектов см.: *Маркварт Э., Швецов А. Н.* Указ. соч. С. 232–244; *Маркварт Э., Петухов Р. В.* Организационно-правовые модели управления агломерацией // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2016. № 3. С. 12–27.

<sup>2</sup> Новая программа развития городов. Декларация Кито об экологически устойчивых городах и населенных пунктах для всех // Конференция Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат-III) Кито, 17–20 октября 2016 года.

систем, в частности агломераций, невозможно мобилизовать новые источники экономического роста, связанные с человеческим капиталом, инновациями и высокотехнологичными основными фондами<sup>1</sup>, тогда как агломерации видятся одним из наиболее эффективных механизмов территориального развития, позволяющим повысить качество и разнообразие услуг, расширить возможности рынка труда, сконцентрировать человеческий и финансовый капитал. На смену городу как точечной форме расселения приходят городские агломерации, производственные, трудовые, культурные и научно-образовательные связи которых обеспечивают достаточно высокий уровень развития производительных сил и способствуют формированию качественно новых условий развития экономики.

При надлежащем управлении агломерации способны обеспечить создание устойчивой и развивающейся городской экономики путем использования преимуществ, предоставляемых хорошо спланированной урбанизацией, в том числе высокой производительности, конкурентоспособности и инновационности; содействия обеспечению полной и производительной занятости и достойной работы для всех; обеспечения создания достойных рабочих мест и равного доступа к экономическим и производственным ресурсам и возможностям.

Важно адекватно оценить возможности и перспективы, особенности реализации агломерационных проектов, применяя современные подходы к сбалансированному развитию агломераций, к минимизации последствий роста городов, к учету интересов малых и средних городов. Следует отметить, что агломерация «обескровливает» периферию, стягивая на себя и без того ограниченные людские и финансовые ресурсы, что может быть критично в российских условиях.

Для предотвращения абсорбирующего эффекта агломерации по отношению к ресурсам агломерируемого региона и, напротив, реализации назначения агломерации в качестве локомотива развития региона (или даже страны в целом) необходимо раскрыть и спрогнозировать глобальные и региональные агломерационные процессы, в том числе определить приоритеты и стратегические цели развития агломераций, выявить факторы эффективного роста агломераций, обеспечить сбалансированное развитие национальной инфраструк-

---

<sup>1</sup> См.: Пузанов А.С., Попов Р.А. Управление городскими агломерациями как ресурс экономического развития // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2016. № 3. С. 3.



туры в рамках пространственной стратегии, установить уровень (национальный, региональный или муниципальный), оптимальный для выдвижения инициатив проектов агломерационного развития, адаптировать правовое регулирование к современным вызовам развития городской среды.

К сожалению, в России преобладает восприятие городской агломерации как инструмента административно-территориального разрастания и трансформации соседствующих городов и муниципалитетов в единые образования, а не как инструмента сохранения и развития межмуниципального сотрудничества. Вопросы организации взаимодействия муниципальных и региональных властей, а также бизнеса и экспертного сообщества в процессе формирования и реализации стратегии развития агломерации, других документов социально-экономического и пространственного развития отходят на второй план при наличии воли федерального центра на создание агломераций.

Развитие агломераций становится целью основных стратегических документов крупнейших городов России (Казань, Екатеринбург, Челябинск, Иркутск, Владивосток). Органы местного самоуправления этих муниципальных образований поддерживают процессы агломерирования, однако для эффективности процессов агломерационного развития на муниципальном уровне немаловажным фактором остается отношение (благоклонное или негативное) к ним региональных и федеральных властей<sup>1</sup>.

Подходы к управлению социально-экономическими системами, применяемые в России, не обладают достаточной универсальностью, не отличаются единством методологии, что ограничивает их использование на практике. Такое разнообразие инструментов и рекомендаций требует нового осмысления и систематизации для выработки единой методологии управления.

Невозможность управления агломерациями в логике административной, а не функциональной организации и неразвитость межмуниципального сотрудничества вследствие законодательных пробелов и противоречий вынуждают искать новые способы управления их пространственным и экономическим развитием и выработки консоли-

---

<sup>1</sup> См.: *Власова Н.Ю., Антипин И.А.* Городские агломерации: история, современность, стратегические ориентиры // Известия УрГЭУ. 2010. № 3 (29). С. 109.

дированной правовой позиции по отношению к городскому развитию с активным участием местного сообщества, государственных, частных и квазичастных агентств и корпораций, поэтому проблема городских агломераций в российских условиях не столько экономическая, сколько управленческая, — проблема выбора и реализации адекватной модели управления.

Управление территорией, т.е. циклически повторяющееся воздействие органов публичной власти (государственной и муниципальной) на физических (население) и юридических лиц — резидентов территории<sup>1</sup> для достижения стратегических целей развития территорий как совокупности пространственно совпадающих частей социального, природно-ресурсного и иных потенциалов государства, по отношению к которой можно производить соответствующие регулятивные действия как со стороны государства, так и со стороны органов власти или самоуправления этой территории<sup>2</sup>, должно осуществляться в соответствии с единой согласованной государственной политикой федерального и регионального развития, но одновременно учитывать специфические потребности и особенности каждой территории и ни в коем случае не препятствовать реализации права на осуществление местного самоуправления. При подготовке на федеральном уровне решений по вопросам регионального развития и управления территориями в обязательном порядке должно учитываться, каким образом планируемые изменения отразятся на муниципальных образованиях.

Территориальное развитие — это всегда согласование интересов, иначе управленческое воздействие будет носить разнонаправленный характер. Механизмом взаимовыгодного согласования локальных интересов населения, хозяйствующих субъектов и власти соответствующего уровня могут стать стратегии и программы развития. Существующая система стратегического и территориального планирования РФ не рассматривает такой объект, как межмуниципальная агломерация. Документы территориального и стратегического планирования в агломерациях России инициированы в большей части

<sup>1</sup> Единой дефиниции управления территорией в доктрине не выработано. По вопросу терминологической неопределенности. См. Курбатова А.С. Как управлять территорией, если территория — это земли // Территория и планирование. 2012. № 4 (22). С. 36–41.

<sup>2</sup> См.: Лексин В. Н., Швецов В. Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009. С. 25.

органами власти региона (Стратегии территориального планирования Челябинской, Новосибирской агломераций, Концепции развития Абакано-Черногорской агломерации). Это логично, поскольку целью таких документов является как повышение конкурентоспособности территорий в составе агломерации, так и снижение социально-экономических дифференциаций в регионе. Инициирование и разработка подобных документов органами местного самоуправления отдельных муниципальных образований возможны, но они не смогут в полной мере учитывать потребности и интересы соседних муниципальных образований, т.е. требуется взгляд «сверху».

С другой стороны, нельзя совершенно исключать межмуниципальный и муниципальный уровни планирования. Напротив, необходимо помнить о том, что каждое федеральное решение обязательно будет иметь региональный и муниципальный эффект и последствия (проблема региональных последствий нерегionalных решений<sup>1</sup>). В связи с этим во все виды прогнозных, плановых и оперативных документов, разрабатываемых и принимаемых на федеральном и региональном уровне, следует включать разделы, комплексно характеризующие территориальный аспект проблемы. В настоящее время, к сожалению, стратегическое планирование делегируется верхним уровням управления агломерациями (Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации») при двухуровневых моделях управления (в договорных или фрагментированных моделях управление реализуется путем заключения системы договоров между муниципалитетами, входящими в агломерацию, без формирования дополнительных институтов управления, а в двухуровневых создается особый уровень («этаж») управления, которому муниципальные образования, составляющие таким образом «нижний уровень», передают часть своих компетенций<sup>2</sup>).

В указанном Законе об агломерациях не говорится ни слова, но ч. 9 ст. 32 Закона гласит: «В соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации могут разрабатываться стратегии социально-экономического развития части территории субъекта Российской

<sup>1</sup> См.: *Чертков А.Н.* Правовое обеспечение стратегического планирования территориального развития Российской Федерации // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 6.

<sup>2</sup> Подробный анализ существующих моделей управления развитием городских агломераций см.: *Глазычев В., Стародубровская И. и др.* Челябинская агломерация: потенциал развития. Челябинск, 2008. 278 с.

Федерации, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования субъекта Российской Федерации». Поскольку агломерация, несомненно, специфическая часть территории региона, обладающая указанными признаками, управление ее развитием (во всяком случае, в части стратегического планирования) попадает под эту норму и превращается, таким образом, во внутреннее дело региона.

Можно предположить, что и в области государственного управления развитием агломераций акцент сместится с федерального на региональный уровень. Принимаемые в последние годы стратегии социально-экономического развития муниципальных образований все чаще в той или иной форме учитывают агломерационный аспект. В технические задания на разработку муниципальных документов стратегического планирования крупных городов теперь, как правило, включаются пункты об обязательном учете развития соответствующей агломерации<sup>1</sup>.

Политико-правовая практика свидетельствует о том, что в Российской Федерации без изменения федеративного устройства, административно-территориального деления и административно-территориального устройства де-факто появились новые уровни публичной власти, новые уровни государственного управления<sup>2</sup>.

Современные городские агломерации выходят за рамки существующих административных образований, они требуют применения особых механизмов правового регулирования и управления. Существующая ситуация, при которой агломерация включает территории нескольких муниципальных образований или субъектов Российской Федерации, обуславливает зачастую разнонаправленные управленческие действия, негативно сказывающиеся на развитии агломерации в целом. Принятие любых управленческих решений о создании, развитии и функционировании агломерации требует осуществления процедур согласования документов социально-экономического и терри-

---

<sup>1</sup> К примеру, техническое задание к конкурсу на выполнение работ по теме «Корректировка Стратегии развития городского округа Иваново до 2020 года», объявленному в январе 2015 г., предусматривало разработку в стратегии самостоятельного подраздела «Формирование Ивановской агломерации».

<sup>2</sup> См.: Некрасов С.И. Экстерриториальная компетенция в территориальной организации публичной власти // Lex russica. 2017. № 1. С. 140–152.

ториального планирования между муниципальными образованиями, образующими агломерацию, а также между субъектом (субъектами) Российской Федерации и муниципальными образованиями.

При выборе модели управления агломерацией могут учитываться уже апробированные в российской практике модели, предусматривающие «приватизацию» ряда публичных полномочий и их передачу управляющим компаниям (ТОСЭР, Сколково), межмуниципальное сотрудничество (Новосибирская, Томская, Челябинская агломерации), централизованное управление субъекта РФ (Московская агломерация). Эти модели могут быть определены в федеральном законодательстве. Однако муниципальным образованиям должна быть предоставлена возможность самостоятельного выбора с учетом точно внедряемых в законодательство моделей управления территориями с особым статусом.

Формирование комплексной системы управления на основе стратегического, градостроительного и бюджетного планирования является необходимостью для упорядочения в большинстве своем стихийных процессов образования российских агломераций. Системный подход к решению вопросов территориального планирования оказывает влияние на улучшение инвестиционного климата, а также кардинально увеличивает доходы местного бюджета посредством вовлечения главного ресурса муниципалитетов — недвижимости — в хозяйственный оборот. Однако на данный момент социально-экономический, градостроительный и финансовый компоненты планирования развития территорий в целом и муниципального экономического развития в частности не сложились в комплексную систему планирования. В этом контексте ставится под сомнение представление об агломерации как в первую очередь об источнике экономического роста, поскольку если развивать агломерации исключительно с прицелом на экономический рост, то качество среды в них может существенно ухудшиться<sup>1</sup>.

Несмотря на отмечаемую в России тенденцию к тяготению точек роста экономики к городским агломерациям и высокоурбанизированным территориям в силу их значительного потенциала инновационного развития (большая часть ОЭЗ промышленно-про-

---

<sup>1</sup> См.: Пузанов А.С., Попов Р.А. Управление городскими агломерациями как ресурс экономического развития // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2016. № 3. С. 4.

изводственного и технико-внедренческого типа, а также наукоградов, инновационных территориальных и производственных кластеров расположена в зонах притяжения городских агломераций, часть ТОСЭР и моногородов, обладающих производственным потенциалом), агломерационные процессы воздействуют на бизнес не только позитивно, но и негативно.

К негативным последствиям относят: растущие транспортные потоки; уменьшение площади сельскохозяйственных земель; ухудшение экологической обстановки в связи с увеличением интенсивности транспортных потоков и удлинением пути маятниковой миграции; увеличение издержек на строительство новых дорожных сетей и инфраструктуры, а также затрат на содержание уже существующей инфраструктуры; усиление неравномерности распределения налоговой базы по территории агломерации и, как следствие, значительное увеличение разрыва в доходах между муниципалитетами, расположенными на периферии и в центре<sup>1</sup>. Вследствие административного объединения агломерируемых территорий ухудшается положение субъектов предпринимательской деятельности, пользующихся различными льготами в целях привлечения инвестиций в муниципальную экономику, поскольку, даже если налоговые правила в части муниципальных налогов едины, налоговая база по муниципальным налогам и методы стимулирования развития налоговой базы различны.

С другой стороны, высокая концентрация человеческих и финансовых ресурсов в крупнейших агломерациях создает оптимальные условия для развития предпринимательской активности<sup>2</sup>. Агломерации являются так называемыми точками роста, оказывающими мультипликативный эффект на развитие как самой агломерации и территориально приближенных к ней муниципальных образований, так и региона в целом (ускоренное развитие инфраструктуры; расширение и диверсификация рынка труда; стимулирование притока инвестиций; развитие научной, социальной, образовательной и других сфер; оптимизация транспортной и инженерной инфраструктуры, природно-экологического, расселенческого каркаса региона и др.). Все это в конечном итоге приводит к экономии на масштабе, к снижению издержек, к повышению эффективности территориального управления.

<sup>1</sup> См.: Ульева А.Г. Организационный механизм управления развитием межмуниципальных агломераций на основе субрегионального подхода: Дис. ... канд. экон. наук. Уфа, 2017. С. 42.

<sup>2</sup> Первый глобальный рейтинг агломераций // PricewaterhouseCoopers. Июль 2017.

Сложность управления территориями, составляющими агломерацию, заключается в том, что агломерация не представляет собой целостного социально-экономического образования, не обладает правовым статусом, а различные «части» агломерации находятся в ведении различных органов управления. Для эффективного функционирования и развития агломерации необходима целенаправленная деятельность органов власти субъекта РФ, органов местного самоуправления и хозяйствующих субъектов, расположенных на территории агломерации.

Интересы агломерации объективно противостоят интересам региона и муниципалитета. Следует учитывать отсутствие координации между федеральными органами исполнительной власти, органами власти субъектов, органами местного самоуправления, организациями различных форм собственности и населением. Именно эти субъекты определяют социальные, экономические, финансовые, политические, экологические процессы в регионе. При этом их интересы обычно отличны друг от друга<sup>1</sup>.

Для реализации потенциала городских агломераций необходимо решать комплекс вопросов административного характера, связанных, например, с конфигурацией границ новых регионов и перспективами их объединения, с разграничением полномочий и механизмами совместной реализации инфраструктурных проектов на территории нескольких субъектов РФ. На сегодняшний день вместо межмуниципального сотрудничества, многосторонней кооперации муниципалитетов, государства и частных структур развивается практика «прямого государственного управления» агломерациями путем передачи ключевых муниципальных полномочий субъекту РФ. Недостаток данной модели управления агломерацией заключается в том, что рычаги управления муниципальными образованиями, входящими в агломерацию, передаются на уровень органов государственной власти субъекта Российской Федерации, а это подрывает систему местного самоуправления на данной территории и не соответствует самому институциональному принципу местного самоуправления о его самостоятельности в пределах единообразно установленных предметов ведения.

---

<sup>1</sup> См.: Пузанов А.С., Попов Р.А. Управление городскими агломерациями как ресурс экономического развития // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2016. № 3. С. 3–4.

Вместе с тем функционирование городских агломераций без участия субъекта Российской Федерации не представляется возможным, в связи с чем необходимо определить и законодательно закрепить принципы и способы участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в создании и деятельности городских агломераций. Муниципалитеты, входящие в агломерацию, также могут и, более того, должны взаимодействовать между собой «горизонтально», через механизмы межмуниципального сотрудничества и партнерства.

В современном мире межмуниципальное сотрудничество получило широкое распространение во многих странах. Право органов местного самоуправления сотрудничать и вступать в ассоциацию с другими органами местного самоуправления для осуществления задач, представляющих общий интерес, закреплено в ст. 10 Европейской хартии о местном самоуправлении 1985 г.

На основании норм российского законодательства о местном самоуправлении можно выделить три формы межмуниципального сотрудничества: ассоциативное (образование объединений муниципальных образований, советов муниципальных образований и т.п.); договорное (заключение в рамках межмуниципального взаимодействия договоров о сотрудничестве, гражданско-правовых договоров, опосредующих главным образом приобретение товаров, выполнение работ и оказания услуг в интересах муниципального образования) и хозяйственное (создание межмуниципальных хозяйственных обществ и иных юридических лиц).

Предлагаемые в законодательстве формы межмуниципального сотрудничества в виде хозяйственных обществ, фондов и автономных некоммерческих организаций нельзя рассматривать как наиболее оптимальные организационно-правовые формы для осуществления межмуниципального сотрудничества. Основным недостатком данных видов юридических лиц является то, что муниципальное образование утрачивает право собственности на имущество, передаваемое этим организациям. Особенности статуса юридических лиц названных организационно-правовых форм также ограничивают механизмы контроля со стороны органов местного самоуправления за их функционированием.

Именно несовершенство и недостаточность действующего правового регулирования можно отметить в качестве основных причин



редкого обращения муниципалитетов к институтам межмуниципального сотрудничества. Создание адекватных институтов межмуниципального сотрудничества требует внесения соответствующих изменений в гражданское и муниципальное законодательство, предусматривающее в том числе устранение имеющихся противоречий, определение и легализацию понятий «межмуниципальная некоммерческая организация (межмуниципальное учреждение)» и «публично-правовой договор (соглашение) между публично-правовыми образованиями», более детальное регулирование вопросов учреждения и деятельности межмуниципальных хозяйственных организаций. Нормативного регулирования требуют и отношения, связанные с возможностью создания «межмуниципальных некоммерческих организаций (межмуниципальных учреждений)» для целей межмуниципального хозяйственного сотрудничества при решении вопросов местного значения и исполнения переданных государственных полномочий.

Перспективные правовые формы развития агломераций должны быть связаны с созданием моделей комплексного управления их территорией через развитие муниципальных механизмов управления и самоуправления, межмуниципального сотрудничества, государственно-муниципального, государственно-межмуниципального, государственно-муниципально-частного и муниципально-частного партнерств как способов организации и деятельности городских агломераций и формирования взаимодействий между муниципальными образованиями как внутри агломерации, так и между агломерациями и субъектами РФ.

**БРЯНЦЕВ ИВАН ИВАНОВИЧ,**  
*доцент кафедры государственного  
и муниципального управления Поволжского института управления  
им. П.А. Столыпина — филиала РАНХиГС*

## **ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННЫМИ АГЛОМЕРАЦИОННЫМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ**

Внедрение инновационных технологий в систему публичного управления представляет собой решение комплекса задач, обусловленных необходимостью разработки и реализации новых решений в сфере публичного управления, осуществляемого на государственном и на муниципальном уровне, для обеспечения наиболее полной реализации прав личности, эффективного развития общества и государства, включающая в том числе технологию социального конструирования, технологию стратегического управления, информационно-коммуникационные технологии, технологии проектного управления и другие современные технологические средства, применяемые в современной управленческой практике.

Для выработки практических мер по решению обозначенного спектра задач выделим три аспекта, влияющих на реализацию инновационных моделей, в сфере публичного управления (управления в государственном и муниципальном управлении): нормативно-правовой; информационно-коммуникационный и организационно-управленческий.

Нормативно-правовой аспект — это наличие разработанной правовой базы.

Информационно-коммуникационный аспект — это существующие и доступные для практического использования в управленческой практике технологические возможности по сбору, хранению и обработке информации, по ее оперативной передаче.

Организационно-управленческий аспект — это наличие структуры, позволяющей формировать компетентный кадровый состав и минимизировать затраты на содержание управленческого аппарата.

На примере формирования агломерации можно рассмотреть проблемы формирования инновационных управленческих моделей их

управления, требующих координации усилий органов публичной власти различных уровней — от федерального до местного.

Формирование предложений по созданию инновационных управленческих моделей агломерацией начнем с анализа управленческой структуры агломераций. Для этого необходимо в качестве первого шага оценить эффективность ее стратегии развития. Она подразделяется на стратегию управленческого звена и стратегию устойчивого развития агломерации к воздействиям внешней среды. Эффективность стратегии управленческого звена можно оценить с точки зрения анализа затрат на аппарат управления. А эффективность стратегии устойчивого развития агломерации к воздействиям внешней среды определяется в первую очередь конкурентоспособностью и социальной востребованностью.

Системный подход в трактовке содержания понятия «агломерация» является особенно актуальным в связи с тем, что позволяет выявлять и исследовать возникающие в агломерации взаимосвязи. Рассмотрение агломерации как интеграционного образования обусловлено тем, что она представляет собой сложную социально-экономическую систему со множеством внутренних взаимосвязей между её составными элементами и еще более сложной совокупностью взаимосвязей с внешней средой. При интеграции пространственно-территориальных хозяйствующих субъектов снижаются издержки и повышается их конкурентоспособность.

Практика формирования и развития агломераций<sup>1</sup> демонстрирует наличие самых разных моделей их управления<sup>2</sup>, что в свою очередь может рассматриваться как их специфическая особенность, характеризующая естественные предпосылки к территориальному укрупнению и упорядочению социально-экономических и политико-управленческих взаимосвязей, обеспечивающих динамичное развитие хозяйствующих субъектов на этих территориях. При этом системные адаптирующие свойства такого территориально-интеграционного образования формируются во многом на основе возникновения нового типа мышления, воспринимающего новую территорию в каче-

<sup>1</sup> См.: *Волчкова И.В.* Модели управления агломерациями: международный опыт и российская практика / И.В. Волчкова, Н.Н. Минаев // *Экономические науки*. 2013. № 108. С. 53–57.

<sup>2</sup> См.: *Павлов Ю. В., Королева Е. Н., Лабзин А. В.* Органы управления городской агломерацией: проектирование состава и способов формирования // *Вестник СПбГУ. Менеджмент*. 2018. Т. 17. Вып. 4.

стве единой системы, с тесной взаимосвязью между ее элементами, которые уже не могут существовать по отдельности<sup>1</sup>.

Системный подход к рассмотрению агломерации позволит выявить и исследовать каналы и механизмы влияния на нее различных структур, определить пробелы в организации экономики, требующие постоянного мониторинга, и таким образом разработать рекомендации для обеспечения ее самоадаптации к изменяющейся внешней среде.

В качестве приоритетных задач следует обозначить:

- в нормативно-правовой сфере — принятие федерального закона об агломерациях;
- в информационно-коммуникационной сфере — разработка геоинформационных систем поддержки агломерации;
- в организационно-управленческой сфере — создание координационного центра, обеспечивающего взаимодействие федерального, регионального и местного уровня публичной власти.

При разработке проекта федерального закона об агломерациях целесообразно особое внимание уделить вопросам регламентации механизмов финансирования проектов, реализуемых на территории агломерационных образований, и распределения ответственности между уровнями публичной власти. Также нужно отметить, что при определении содержания понятия «агломерация» следует особое внимание уделить специфике этих образований в России, которые имеют ряд отличий от зарубежных практик. В качестве основной проблемы, которую следует решить в рамках такого закона, можно назвать необходимость четкого определения специфического предмета регулирования. При этом следует отметить, что принятие закона не должно создавать ситуаций, в результате которых могут появиться территории, на которых начнутся процессы их деградации — как демографической, так и социально-экономической. Особую обеспокоенность могут вызывать те подходы к определению в законе термина «агломерация», которые будут содержать отсекающие критерии, например требование к плотности населения.

Таким образом, системный подход в решении проблемы рационального управления интеграционными территориальными процес-

---

<sup>1</sup> См.: *Перцик Е.Н.* Города мира: география мировой урбанизации: учебное пособие для геогр. специальностей вузов / Предисловие Г.М. Лаппо. М.: Междунар. отношения, 1999; *Чуанлинь Фанг, Данлин Ю.* Городская агломерация: развивающаяся концепция нового явления. / Июнь 2017 г. Ландшафт и градостроительство 162: 126–136.

сами по созданию эффективных моделей управления городскими агломерациями представляет последовательное совершенствование системы уже существующих законодательных актов, позволяющих решать задачи стратегии пространственного развития Российской Федерации. В числе этих законов можно в первую очередь назвать законы, определяющие основы формирования органов публичной власти в субъектах Российской Федерации (государственный и местный уровни), и законодательные акты, регламентирующие вопросы управления и использования различных ресурсов: бюджетных, земельных, водных, лесных и т.д.

Последовательное решение возникающих объективных противоречий и неурегулированных юридических коллизий позволит избежать стратегических ошибок, минимизировать управленческие риски и получить максимальную синергетическую отдачу от уже исторически сложившихся естественных взаимосвязей различных территорий и их ролевой специализации.

**КОРОСТЕЛЕВА МАРИНА ВЛАДИМИРОВНА,**  
*кандидат юридических наук,  
доцент кафедры конституционного и административного права  
Волгоградского института управления — филиала РАНХиГС*

## **МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В МЕХАНИЗМЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКИМИ АГЛОМЕРАЦИЯМИ: ОПЫТ ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

Предоставление муниципальным органам потенциальной возможности взаимодействовать между собой в процессе решения общих для них «межмуниципальных» вопросов гарантируется нормами Европейской хартии местного самоуправления, которую Россия ратифицировала еще в 1998 году. Это закономерное положение — органы местного самоуправления существуют не в вакууме и, решая вопросы местного значения в границах муниципальной территории, объективно затрагивают интересы более крупных террито-

альных единиц и, как следствие, — своих «соседей». В соответствии с положениями ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления выступают структурным элементом единой в стране системы власти. В этом качестве они осуществляют взаимодействие (из содержания нормы представляется, что и друг с другом) в целях оптимального выполнения своих функций для удовлетворения потребностей местных жителей. Особое значение это взаимодействие приобретает в сложившихся кризисных условиях существования российской экономики, способствуя даже не развитию, а самому существованию муниципальных образований и решению ими насущных вопросов жизнеобеспечения населения. Межмуниципальное сотрудничество в целях кооперации местных «ресурсов» (инфраструктурных, кадровых и т. п.) для решения вопросов местного значения позволяет в определенной мере это решение обеспечить.

Особую значимость межмуниципальное сотрудничество приобретает в связи с реализацией национальных и региональных проектов. Как справедливо отмечается в подготовленном ВАРМСУ докладе Правительству России<sup>1</sup>, хотя муниципальные образования и не выступают как основные субъекты их реализации, именно на них тяжелым бременем ложится весьма ресурсоёмкая деятельность по их инфраструктурному обеспечению, а в общей структуре бюджетных расходов на реализацию региональных проектов около трети занимают расходы местных бюджетов (данные за 2020 год).

Базовые условия межмуниципального взаимодействия обозначены в нормах Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» — этим вопросам посвящена отдельная глава 9. Следует отметить, что в 2010 году Минрегион России, отмечая негативное влияние на распространение практик межмуниципального сотрудничества по причине нормативной «непроработанности» вопросов, касающихся областей его реализации и процедур осуществления, разработал методические рекомендации для муниципальных

---

<sup>1</sup> Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2020 году, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления в Российской Федерации // URL: <https://www.varmsu.ru/upload/Доклад2021.pdf> (дата обращения: 19.11.2021).

образований<sup>1</sup>. Несмотря на то что данному документу больше 20 лет и многие акты, на которые ссылаются рекомендации, либо подверглись существенным изменениям, либо вовсе утратили силу, все еще сохраняет свою актуальность содержащееся в его нормах положение об отсутствии у муниципальных образований необходимых ресурсов не только для развития своей территории, но и для осуществления всех закрепленных за ними функций. В рекомендациях формы межмуниципального сотрудничества разделены на «ассоциативное», «договорное» и «хозяйственное» сотрудничество.

Волгоградская область отличается довольно стабильной и устойчивой территориальной структурой муниципальных образований: в ее границах их 466<sup>2</sup>, при этом подавляющее большинство являются сельскими поселениями. Область, как самый крупный по площади субъект в составе Южного федерального округа (далее — ЮФО), является среди входящих в него регионов «лидером» по числу сформированных в ее границах муниципальных образований. Причем их количество долгое время существенным образом не меняется — областные власти весьма взвешенно подходят к ставшему уже общероссийским трендом укрупнению муниципальных образований.

По количеству городских округов область занимает 4-е место в ЮФО после Краснодарского края и Ростовской области (субъектов с более высокой численностью населения), а также Республики Крым.

Стоит также отметить, что практически все городские округа в Волгоградской области представляют собой урбанизированные территории, в составе которых, как правило, находится один населенный пункт со статусом города (таблица).

Исключением выступает городской округ Михайловка. В настоящее время он включает целый ряд населенных пунктов, среди которых город областного значения, а также рабочий поселок и значительная группа сельских населенных пунктов, которые ранее, до 2012 года, имели статус сельских поселений и входили в этом качестве в состав Михайловского муниципального района<sup>3</sup>. Отчасти

<sup>1</sup> Методические рекомендации по организации межрегионального и межмуниципального сотрудничества в сфере реализации расходных полномочий и вопросов местного значения (разработаны Минрегионом РФ, 2010 г.). Документ опубликован не был. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> Число муниципальных образований приведено по состоянию на 1 января 2021 г.

<sup>3</sup> Подробнее см.: Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / Под ред. Е. С. Шугриной. М.: Изд-во «Проспект», 2015. С.78—109.

Городской округ	Населенные пункты в составе городского округа	Площадь территории городского округа (км <sup>2</sup> )	Численность населения (человек) на 01.01.2021 г.
Волгоград <sup>1</sup>	город-герой Волгоград	859	1 004 763
Волжский <sup>2</sup>	город Волжский	229	323 853
Камышин <sup>3</sup>	город Камышин	117	108 665
Михайловка <sup>4</sup>	город Михайловка, рабочий посёлок Себрово; посёлки Отрадное, Реконструкция; села Староселье, Сидоры; станицы Арчединская, Етеревская; хутора Абрамов, Безымянка, Большемедведевский, Большая Глушица, Большой, Большой Орешкин, Буров, Веселый, Глинище, Гришин, Демочкин, Заполосный, Зиновьев, Ильменский 1-й, Ильменский 2-й, Карагичевский, Катасонов, Княженский 1-й, Княженский 2-й, Крутинский, Кукушкино, Курин, Маломедведевский, Малый Орешкин, Мишин, Моховский, Орлы, Отруба, Плотников 2-й, Поддубный, Прудки, Раздоры, Рогожин, Секачи, Семеновод, Сеничкин, Сенной, Старореченский, Стойловский, Страховский, Субботин, Сухов 1-й, Сухов 2-й, Тишанка, Троицкий, Фролово, Черемухов; ж/д разъезд Гурово	3 685,4	85 525
Урюпинск <sup>5</sup>	город Урюпинск	39,3	36 186
Фролово <sup>6</sup>	город Фролово	60	35 913

<sup>1</sup> Закон Волгоградской области от 21.03.2005 № 1031-ОД «О наделении города-героя Волгограда статусом городского округа и установлении его границ».

<sup>2</sup> Закон Волгоградской области от 25.03.2005 № 1032-ОД «Об установлении границ и наделении статусом города Волжского Волгоградской области».

<sup>3</sup> Закон Волгоградской области от 31.12.2004 № 986-ОД «Об установлении границ и наделении статусом города Камышина».

<sup>4</sup> Закон Волгоградской области от 25.03.2005 № 1033-ОД «Об установлении границ и наделении статусом города Михайловки Волгоградской области».

<sup>5</sup> Закон Волгоградской области от 21.02.2005 № 1008-ОД «Об установлении границ и наделении статусом города Урюпинска Волгоградской области».

<sup>6</sup> Закон Волгоградской области от 24.12.2004 № 981-ОД «Об установлении границ и наделении статусом города Фролово»



эта ситуация обусловлена тем, что территориально данный городской округ в «рамках» города областного подчинения был создан (как и еще три городских округа области) в рамках функционирующего до муниципальной реформы 2003 года муниципального района. Как следствие, возникшие в его границах самостоятельные и формально независимые друг от друга муниципальные образования — городской округ и муниципальный район, представленный входящими в него поселениями, — имели весьма интенсивные межмуниципальные связи. При этом «составляющий» городской округ город одновременно являлся и административным центром муниципального района. Но проблемные вопросы осуществления межмуниципального взаимодействия, в частности отсутствие в нормах Федерального закона № 131-ФЗ перечня вопросов местного значения межмуниципального характера, которые возможно решать в его рамках, и возникающие по этой причине сложности с финансовым обеспечением мероприятий по их решению как раз и послужили одной из причин объединения в единый муниципалитет. Не случайно такой способ развития межмуниципальных связей в рамках существующих процедур объединения муниципальных образований закономерно рассматривается в научных работах юристов, посвященных агломерационным процессам в России<sup>1</sup>.

В области используются все нормативно предусмотренные формы межмуниципального сотрудничества, вот только степень их «применения» различна.

Самой популярной формой такого сотрудничества выступает ассоциативная. Она в наибольшей степени регламентирована нормативно, и в силу этого ее реализация не вызывает особых сложностей у муниципалитетов. В Волгоградской области сформирована ассоциация «Совет муниципальных образований Волгоградской области». Она является весьма эффективным инструментом взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований региона. В частности, сама структура органов управления Ассоциации выстроена таким образом, чтобы каждое муниципальное образование имело возможность выразить собственную позицию по актуальным вопросам. Так, в Ассоциации,

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: *Шугрина Е.С., Миронова Г.В.* Общая характеристика российских агломераций: соотношение de jure и de facto // Местное право. 2018. № 1. С. 3–24.

исходя из существующих типов муниципальных образований, образуются четыре Палаты: городских округов, муниципальных районов, городских поселений, сельских поселений. Члены Палат активно участвуют в обсуждении законопроектов, затрагивающих вопросы организации местного самоуправления, в разработке и обсуждении типовых муниципальных правовых актов, обмениваются положительным опытом решения тех или иных проблем практической деятельности органов местного самоуправления<sup>1</sup>. Ассоциация региона входит в состав Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления (ВАРМСУ), и зачастую посредством Ассоциации происходит транслирование положительной практики других российских регионов в практику работы муниципальных образований Волгоградской области. Она выступает важным координирующим звеном межмуниципального сотрудничества на уровне субъекта.

Второй по «распространенности» в области формой взаимодействия муниципальных образований выступает «договорное» сотрудничество. Право заключать договоры и соглашения предусмотрено положениями Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. При этом цель их заключения — консолидация ресурсов для решения местных вопросов (ч. 4 ст. 8). Муниципальные образования субъекта заключают соглашения о межмуниципальном сотрудничестве, как «внутри» области, так и «вовне» её, с муниципальными образованиями других субъектов, не всегда при этом «соседними» (например, соглашение о межмуниципальном сотрудничестве между администрацией Чернышковского муниципального района Волгоградской области и администрацией Цимлянского муниципального района Ростовской области от 5 мая 2017 г.; соглашение между администрацией городского округа города Михайловка Волгоградской области и Раздольненской районной государственной администрацией Республики Крым от 2014 г.; соглашение о межмуниципальном сотрудничестве и взаимодействии между администрацией Нижнедобринского сельского поселения Камышинского муниципального района Волгоградской области и администрацией Новопавловского сельского поселения Белоглинского района Краснодарского края от 26 июня 2009 г.).

---

<sup>1</sup> Информация представлена ассоциацией «Совет муниципальных образований Волгоградской области».

И если такие «внешние» соглашения касаются преимущественно вопросов обмена опытом, культурного обмена, содержат намерение сотрудничать и т. п., то «внутренние» соглашения позволяют именно объединять или перераспределять ресурсы для решения вопросов местного значения. Формой такого сотрудничества, как представляется, выступает предусмотренное частью 4 статьи 15 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ право органов местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, и органов этого района заключать друг с другом соглашения о передаче «вниз» или «наверх» возможности осуществления части собственных полномочий по решению местных вопросов за счет межбюджетных трансфертов. Представляется, что эта возможность предоставлена закономерно. Например, сельские поселения решают далеко не весь спектр вопросов местного значения, предусмотренных федеральным законодательством для поселений, — в полном объеме они «принадлежат» поселениям городским. В части 3 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ поименованы те вопросы из предусмотренных частью 1, что отнесены к вопросам местного значения сельского поселения. Всеми остальными вопросами на территориях сельских поселений занимаются органы местного самоуправления соответствующих муниципальных районов (следовательно, для них перечень вопросов местного значения расширяется). Такая позиция законодателя вызвана объективными отличиями в потенциале поселений, имеющих городской или сельский статус. Но тем не менее в границах района сельские поселения отличаются друг от друга, и каким-то из них вполне «по плечу» решать и те вопросы, что федеральный законодатель не закрепил за ними, а какие-то, напротив, не в состоянии обеспечить решение вопросов, прямо за ними закрепленных. Именно на уровне муниципального района, как представляется, это видно лучше всего. Хотя здесь необходимо отметить, что законодатель, предоставив возможность самим муниципальным образованиям «перераспределять» полномочия по решению вопросов местного значения, закрепил и за субъектами Федерации право наделять сельские поселения дополнительными полномочиями из числа предусмотренных для городских поселений. Как отмечает Минюст России, региональные законы, закрепляющие за сельскими поселениями дополнительные вопросы местного значения, приняты более чем в половине субъектов Российской Федерации. В среднем

за сельскими поселениями закреплено порядка пятнадцати вопросов местного значения<sup>1</sup>. При этом дифференцированный подход к сельским поселениям при разработке и принятии таких законов встречается крайне редко (всего в пяти регионах). Волгоградская область, как и большинство субъектов Федерации, закрепила за всеми сельскими поселениями одинаковый набор дополнительных вопросов местного значения<sup>2</sup>, что также является «стимулирующим» фактором применения рассматриваемой формы межмуниципального сотрудничества. Оно в данном случае, в какой-то мере нивелирует такой неоправданно унифицированный подход регионального законодателя. В муниципальных районах области приняты нормативные правовые акты, регламентирующие порядок заключения таких соглашений<sup>3</sup>.

Что касается «хозяйственного» сотрудничества, то эта форма межмуниципального взаимодействия выступает наименее распространенной в регионе. Существующие межмуниципальные хозяйственные общества преимущественно решают общие задачи в области водоснабжения и предоставления услуг в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Несмотря на предоставляемые данной формой возможности консолидации бюджетных средств и материальных ресурсов, ее широкое распространение сдерживают неоднократно от-

<sup>1</sup> Министерство юстиции Российской Федерации. Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год. Москва, 2021. С. 13 // URL: [https://docviewer.yandex.ru/view/0/?\\*=AorB69b51Q876KtJM3QZZNaOzHV7InVybC16InlhLWJyb3dzZXI6Ly80RFQxdVhFUfJySIJYbFVGB2V3cnVlBm13Q3pibS1PLVvWt1A3TUFZJlJQk9zamec5SHgtU2VPMStc21YZlhwZHRkRE1MdmFlcXQ5QTbqLTY3LVBMQjdTX2dDTXZxVS0zYWlFT0Z2VXN2Z0RHc0tKOFB3M2swUW9ZZEp0SjVsZk0xa1N5RUdSOUJyckFSS1RHMkIxOXc9PT9zaWduPTNKY0stWjV5OFh2cGdzakZfV09ZRWQ4bkgzYnhYWmVHODFQR04tUzRZekE9IiwidG10bGUiOiJtb25pdG9yaW5nLWlwZdS0yMDIxMTUuZG9jeClSIm5vaWZyYWw1IjpmYWxzZSwidWlkjoiMCIslInRzJloxNjI1NjQ0NDYwODkxLCJ5dSI6IjM5NDUzODE2MTUzMTg0MzkifQ%3D%3D](https://docviewer.yandex.ru/view/0/?*=AorB69b51Q876KtJM3QZZNaOzHV7InVybC16InlhLWJyb3dzZXI6Ly80RFQxdVhFUfJySIJYbFVGB2V3cnVlBm13Q3pibS1PLVvWt1A3TUFZJlJQk9zamec5SHgtU2VPMStc21YZlhwZHRkRE1MdmFlcXQ5QTbqLTY3LVBMQjdTX2dDTXZxVS0zYWlFT0Z2VXN2Z0RHc0tKOFB3M2swUW9ZZEp0SjVsZk0xa1N5RUdSOUJyckFSS1RHMkIxOXc9PT9zaWduPTNKY0stWjV5OFh2cGdzakZfV09ZRWQ4bkgzYnhYWmVHODFQR04tUzRZekE9IiwidG10bGUiOiJtb25pdG9yaW5nLWlwZdS0yMDIxMTUuZG9jeClSIm5vaWZyYWw1IjpmYWxzZSwidWlkjoiMCIslInRzJloxNjI1NjQ0NDYwODkxLCJ5dSI6IjM5NDUzODE2MTUzMTg0MzkifQ%3D%3D) (дата обращения: 22.11.2021).

<sup>2</sup> Закон Волгоградской области от 28.11.2014 № 156-ОД «О закреплении отдельных вопросов местного значения за сельскими поселениями в Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2014. № 225 (29 ноября).

<sup>3</sup> См., например: Решение Котовской районной думы Волгоградской обл. от 05.03.2019 № 5-РД «Об утверждении Порядка заключения соглашений о передаче осуществления части полномочий Котовского муниципального района Волгоградской области по решению вопросов местного значения органам местного самоуправления городского и сельских поселений в его составе» // Маяк. 2019. № 24 (29 марта); Решение Даниловского райсовета народных депутатов Волгоградской обл. от 27.11.2019 № 3/3 «Об утверждении Порядка заключения соглашений о передаче осуществления части полномочий по решению вопросов местного значения между органами местного самоуправления Даниловского муниципального района Волгоградской области и органами местного самоуправления городского и сельских поселений в его составе» // Сетевое издание «Даниловские вести» <http://daniilovskie-vesti.ru/>, 29.11.2019.

мечаемые в научной литературе<sup>1</sup> и в аналитических материалах<sup>2</sup> про-  
белы и *коллизии норм* в правовом регулировании.

Вопросы межмуниципального взаимодействия рассматривают-  
ся и в контексте формирования агломераций. Речь идет преимуще-  
ственно о городских агломерациях, хотя в отдельных регионах Рос-  
сии создаются и сельские. Постановление Правительства РФ от  
26.11.2019 года № 1514<sup>3</sup> определяет последние как «сельские терри-  
тории, а также поселки городского типа, рабочие поселки, не вхо-  
дящие в состав городских округов, и малые города с численностью  
населения, постоянно проживающего на их территории, не превыша-  
ющей 30 тыс. человек». Согласно государственной программе «Ком-  
плексное развитие сельских территорий»<sup>4</sup> сельскими агломерациями  
выступают как примыкающие друг к другу (т. е. имеющие смежные  
границы муниципальных образований) сельские территории, так  
и (или) граничащие с сельскими территориями поселки городского  
типа и (или) малые города. Численность населения, постоянно про-  
живающего на территории каждого населенного пункта, входящего  
в состав сельской агломерации, не может превышать 30 тыс. человек.  
Перечень сельских агломераций на территории субъекта Российской  
Федерации определяется органом исполнительной власти. В Волго-  
градской области перечень сельских агломераций определен регио-  
нальным комитетом сельского хозяйства<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> См.: *Кабанова И.Е.* Межмуниципальное сотрудничество как способ управления муниципальной собственностью: пути преодоления законодательных коллизий // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2018. № 2. С. 90–96.

<sup>2</sup> Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Материалы к заседанию на тему «Межмуниципальное сотрудничество: эффективные практики, проблемы и перспективы развития» // URL: <http://council.gov.ru/media/files/Q5IE1LyY7WAJI7uU8dsIsA5pMglm4IT.pdf> (дата обращения: 22.11.2021).

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 26.11.2019 № 1514 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям на возмещение недополученных доходов по выданным потребителям кредитам (займам), предоставленным гражданам Российской Федерации, проживающим на сельских территориях (сельских агломерациях), на повышение уровня благоустройства домовладений» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 28.11.2019.

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 31.05.2019 № 696 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 06.06.2019.

<sup>5</sup> Приказ комитета сельского хозяйства Волгоградской обл. от 30.06.2021 № 243 «Об утверждении перечней сельских населенных пунктов и рабочих поселков на территории Волгоградской области и сельских агломераций Волгоградской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 01.07.2021.

Термин «городская агломерация» содержится в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года<sup>1</sup>, причем он дополняется такими характеристиками, как «крупная» и «крупнейшая». Городская агломерация понимается как совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними, совместно использующих объекты инфраструктуры и объединенных интенсивными экономическими и социальными связями.

Специального федерального акта, посвященного агломерациям, в России нет. Минэкономразвития России подготовлен проект Федерального закона «О городских агломерациях»<sup>2</sup>, в котором определено понятие «городская агломерация», выделены критерии ее формирования, полномочия органов публичной власти в сфере развития агломераций, а также установлены общие требования к системе управления ее развитием. Но на момент подготовки материала он даже не внесен в Государственную думу.

В отдельных субъектах Федерации<sup>3</sup> были приняты региональные законы об агломерациях, но правомерность их принятия в условиях отсутствия федерального регулирования не всегда признается, например, органами прокуратуры. По данной причине субъекты принимают законы не об агломерациях, а о развитии пригородных территорий (так, в частности, поступили в Удмуртской Республике<sup>4</sup>).

Агломерация в современных условиях рассматривается преимущественно с позиций экономико-географического анализа, а не с точки зрения ее правового статуса. По данной причине в России весьма сложно говорить о том, какие территории наделены статусом городских агломераций. Хотя еще в 2014 году Минрегионразвития России приказом<sup>5</sup> утвердил пилотные проекты по апробации механизмов управления развитием шестнадцати городских агломераций. Волго-

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 15.02.2019.

<sup>2</sup> Проект Федерального закона «О городских агломерациях» (подготовлен Минэкономразвития России, ID проекта 01/05/09-20/00107906) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 04.09.2020) // Доступ из СПС КонсультантПлюс. Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <https://regulation.gov.ru/>

<sup>3</sup> См., например: Закон Белгородской области от 01.03.2016 № 58 «О развитии агломераций в Белгородской области».

<sup>4</sup> Закон УР от 05.07.2016 № 51-ПЗ «О мерах дополнительной поддержки социально-экономического развития Завьяловского района Удмуртской Республики».

<sup>5</sup> Приказ Министерства регионального развития РФ от 02.09.2014 г. № 263.

градской области в этом перечне не было, но в ее границах, как и в границах большинства субъектов, также формируется агломерация (в «региональном» ее понимании, что видится объективным в условиях отсутствия федерального регулирования).

Волгоградская агломерация сформировалась вокруг административного центра региона — города Волгограда. Это моноцентрическая городская агломерация с населением свыше 1,4 миллиона человек, что составляет 55,35% населения Волгоградской области. Согласно Стратегии социально-экономического развития Волгоградской области до 2025 года в ее состав входят следующие городские округа и городские поселения: Волгоград, Волжский, Краснослободск, Городище, Светлый Яр, Средняя Ахтуба. В перспективе в состав агломерации войдут Дубовка и Ленинск.

В плане реализации генерального плана Волгограда на 2008—2025 годы используется такое понятие, как «Градостроительная система «Большой Волгоград». Причем сама идея «Большого Волгограда» возникла еще в советские годы: в его состав должны были войти города Волжский и Краснослободск, а также рабочий поселок Средняя Ахтуба. Предполагалось, что соединять лево- и правобережье «Большого Волгограда» будут несколько мостовых переходов через Волгу (на сегодняшний день частично построен и введен в эксплуатацию лишь один) и речной транспорт. Действующий генеральный план Волгограда таких «присоединений» к городу не предусматривает. Он фактически касается одного муниципального образования.

Стратегия социально-экономического развития Волгограда до 2030 года<sup>1</sup> также упоминает градостроительную агломерацию «Большой Волгоград». Ее концепция взята за основу перспективного развития транспортной системы города: предлагается «полукольцо» вдоль излучины р. Волги, вызванное линейным ростом городов Волгоград и Волжский с их пригородами, замкнуть и сформировать волгоградское транспортное «кольцо». Предполагается, что это обеспечит переход от линейной транспортно-планировочной структуры к радиально-кольцевой (правда, линейную транспортно-планировочную структуру города это никак не изменит и весьма острые и про-

---

<sup>1</sup> Стратегия Волгограда 2030 // URL: <http://www.volgadmin.ru/d/strategy2030/index/39> (дата обращения: 22.11.2021).

блемные вопросы обеспечения транспортного сообщения между его районами не решит).

Волгоградская агломерация представляет собой «конгломерат» муниципальных образований одного субъекта и, исходя из этого, должна формально предполагать равенство в решении общих «межмуниципальных» вопросов. И здесь к проблеме определения правовой природы агломерации добавляется проблема отсутствия механизма взаимодействия входящих в ее состав муниципальных образований и сформированных в них органов местного самоуправления. Кроме того, влияние субъектов Федерации на управление агломерацией сейчас значительно выше муниципального. Экспертами<sup>1</sup> справедливо отмечается, что для эффективного развития агломерации обязательно участие в этих процессах регионального уровня управления. При этом необходимо по максимуму использовать и потенциал муниципальных образований, рассматривая их как ключевых субъектов реализации проектов развития «составленной» ими агломерации. Несмотря на процедурную «долготу» правового оформления значимых решений межмуниципального характера на муниципальном уровне (в нескольких муниципальных образованиях одновременно), именно этот уровень позволит реально оценить необходимость проектов развития для населения, согласовать зачастую противоположные интересы.

---

<sup>1</sup> См., например, Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития / Под ред. Е.С. Шугриной. М.: Изд-во «Проспект», 2016. 312 с.; Шугрина Е.С., Миронова Г.В. Указ. соч.



**РЫБКИНА ОЛЬГА СЕРГЕЕВНА,**  
кандидат политических наук, доцент  
Нижегородского института управления — филиала РАНХиГС

## **РАЗВИТИЕ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЯХ: ОПЫТ НИЖЕГОРОДСКОГО РЕГИОНА**

Реализация и развитие практик инициативного бюджетирования, а также уровень активности населения при участии в данном процессе являются одними из самых острых и актуальных вопросов развития системы государственного и муниципального управления в современной России.

«Инициативное (партисипаторное) бюджетирование является относительно новой для РФ практикой вовлечения граждан в процесс принятия бюджетных решений посредством прямого участия в распределении средств местных бюджетов» [1]. Хотя внедрение этой практики началось еще в 2007 году, обыденностью для жителей многих регионов страны они становятся постепенно (так, на 2017 год инициативное бюджетирование имело место лишь в 40 с небольшим субъектах РФ [2; 3]; в 2020 году отмечено уже 73 субъекта РФ, принимавших участие в перераспределении бюджетных средств с учетом мнения населения [4]. Важно подчеркнуть, что «активное внедрение практик инициативного бюджетирования в России началось в 2013 году с началом реализации «Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года», утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 30 декабря 2013 года № 2593-р» [5].

Как известно, суть инициативного бюджетирования «...сводится к тому, что в бюджете того или иного муниципального образования выделяется определенное фиксированное количество денежных средств, вопрос о расходовании которых решается с непосредственным участием граждан» [6]. Мировая практика знает несколько основных способов осуществления участия граждан в партисипаторном бюджетировании. Две основные модели можно свести к следующему: одна предлагает участие комитета граждан в разработке инициатив-

ного бюджета, вторая — отбор соответствующих проектов через местный референдум.

Нельзя не отметить, что, к сожалению, в современной Российской Федерации существенная часть граждан не воспринимает себя в качестве налогоплательщиков и, соответственно, «...не знает и не интересуется, как работает бюджетная система и на что расходуются бюджетные средства. В связи с этим возникает мнение, что бюджетные средства не всегда расходуются по назначению» [7], без учета мнения граждан, что в свою очередь влечет падение уровня доверия населения к деятельности органов регионального и местного управления в субъекте РФ, а также порождает вопросы к уровню эффективности деятельности органов власти, в том числе и на местном уровне. Существует проблема неопределенности направлений для реализации бюджетных средств: не всегда удается определить, что необходимо гражданам как в краткосрочной, так и в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Актуальным остается вопрос о том, как выстроить связь граждан и органов власти на местном уровне для участия в бюджетном процессе муниципалитета и региона.

Целью данного исследования является анализ действующих практик реализации инициативного бюджетирования в Нижегородском регионе, а также анализ уровня вовлеченности как органов местного самоуправления, так и широких слоев населения в процесс инициативного бюджетирования, что в свою очередь может дать ответы на вышеуказанные вопросы, предложить механизмы и инструментарий устранения подобных проблем, тем самым повышая прозрачность процессов перераспределения бюджетных средств. Кроме того, следует согласиться с исследователями, считающими, что «...назрела острая необходимость в установлении новых форм взаимодействия и партнерских отношений власти и гражданского общества» [8]. Также целесообразным представляется проследить динамику активности участия населения в реализации проектов инициативного бюджетирования в среднесрочной ретроспективе, тем самым позволяя в будущем исключить факторы, негативно влияющие на уровень участия населения в решении вопросов местного значения в крупных городских агломерациях.

Возникновение и развитие городских агломераций подчинены известным закономерностям. Нижегородский регион относится к «моноцентричным» агломерациям, для которых «характерно наличие

одного города-ядра, на который ориентировано развитие и функционирование окружающих его поселений, расположенных в его пригородной, или в так называемой внешней, периферийной зоне» [9, 158]. Учитывая тот факт, что возникновение и развитие городских агломераций подчинено известным закономерностям, Нижегородская область в настоящее время находится на этапе «субурбанизации», при котором «центральный город становится менее привлекательным для жизни, но продолжает оставаться местом сосредоточения рабочих мест» [9, 160] и местом концентрации значительного количества жителей региона (рис. 1). С этой точки зрения целесообразным представляется оценить динамику развития процесса инициативного бюджетирования как в центре Нижегородской агломерации, так и в муниципальных образованиях как урбанизированной зоны, отличающейся от города-ядра меньшей плотностью населения, так и в окраинной пригородной зоне, население которой занято преимущественно в сельскохозяйственном секторе, имея транспортные связи с городом-ядром.

Вышеприведенные данные свидетельствуют о том, что 79,7% населения Нижегородской агломерации являются городскими жителями, что автоматически снимает вопрос, какая категория населения — сельское или городское — являются основными участниками инициативного бюджетирования, но оставляет на повестке дня вопрос о том, каков уровень реальной активности населения при реше-



**Рис. 1.** Оценка численности постоянного населения в Нижегородской области на 1 января 2021 г.

нии вопросов местного значения как в городе-ядре агломерации так и в городах-спутниках?

В настоящее время в Нижегородской области активно реализуется проект инициативного бюджетирования «Вам решать!», сутью которого является поддержка на конкурсной основе инициативных проектов, подготовленных и осуществляемых при широком участии жителей Нижегородской области. Проект инициативного бюджетирования «Вам решать!» реализуется на территории Нижегородской области в соответствии с целым рядом нормативно-правовых актов, достаточно подробно регламентирующих правовые основы инициативного бюджетирования. Среди них Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; Закон Нижегородской области от 30 декабря 2020 г. № 173-З «Об инициативном бюджетировании в Нижегородской области»; постановление правительства Нижегородской области от 22 декабря 2017 г. № 945 «О реализации на территории Нижегородской области проекта инициативного бюджетирования «Вам решать!», что в свою очередь свидетельствует о том, что организационное и правовое обеспечение процесса инициативного бюджетирования на региональном уровне сформировано.

В соответствии с положениями закона Нижегородской области от 30 декабря 2020 г. № 173-З «Об инициативном бюджетировании в Нижегородской области» под инициативным бюджетированием понимается «форма осуществления гражданами местного самоуправления посредством участия в инициировании проектов и последующем контроле за реализацией отобранных проектов, финансируемых за счет средств областного и местных бюджетов, а также форма непосредственного участия граждан в определении и выборе объектов расходования бюджетных средств. Участие жителей муниципальных образований Нижегородской области в решении вопросов местного значения реализуется путем внесения в местную администрацию инициативного проекта. Реализация проектов инициативного бюджетирования осуществляется в рамках государственных федеральных, региональных и муниципальных программ, а также в рамках непрограммных мероприятий» [10].

Данная практика не нова для Нижегородского региона. Необходимо подчеркнуть, что в Нижегородской области инициативное бюджетирование осуществляется на протяжении уже нескольких лет,

причем с 2014 года регион продолжает реализацию этой программы самостоятельно, без поддержки федерального центра [11]. Необходимость развития партисипаторного бюджетирования была упомянута в «Стратегии развития Нижегородской области до 2035 года» [12], что дало дополнительной толчок к развитию инициативного бюджетирования в регионе.

В сентябре 2019 года в Нижегородской области прошло голосование в проекте участия населения в модельном бюджете территории [18]. Столь масштабный проект в рамках инициативного бюджетирования реализовывался в регионе впервые. В отличие от прошлых лет голосование велось по всем 52 муниципальным районам и городским округам, входящим в состав Нижегородской области. В каждом муниципальном образовании было выставлено на голосование не менее 3 конкурирующих проектов, причем как сумма их реализации, так и минимально необходимая для интересующихся граждан информация были указаны. Всего на реализацию проектов было направлено 900 миллионов рублей. От общего размера областного бюджета это составило приблизительно 0,54 %, что явилось весьма неплохим показателем. Для сравнения: как отмечалось исследователями, «...по доле бюджетных ассигнований, направляемых на цели инициативного бюджетирования, наибольшие значения (до 2019 г.) в 2017 году в бюджете Ярославской области — 1,04 %, Тульской области — 0,53 %, Кировской области — 0,45 %» [13]. Важно подчеркнуть, что голосовать люди могли с мобильного устройства, со стационарного компьютера/ноутбука или же придя в МФКЦ.

Необходимо отметить, что голосовать можно было лишь за один проект на территории муниципального образования, но при этом любой желающий мог проголосовать за объекты на территории всех муниципальных образований области. Кроме того, весьма мягкие правила регистрации перед голосованием позволяли в принципе голосовать одному и тому же лицу несколько раз при условии наличия у него нескольких средств мобильной связи.

В целом следует признать, что хотя и считается, что в Нижегородской области утвердилась практика инициативного бюджетирования в рамках концепции о поддержке местных инициатив Всемирного банка [14], но, по нашему мнению, проект «Вам решать!» по своей сути ближе к утвердившемуся в ряде отечественных регионов формату «народного бюджета». Впервые он был апробирован в 2007

году в Красноярском крае. Тогда одновременно с местными выборами «гражданам, пришедшим на избирательные участки, волонтеры раздавали бланки, в которых перечислен ряд объектов, которые требуют ремонта или строительства, возможные точки приложения сил капитального характера. Для каждой территории края список объектов свой, кроме того, предлагаются проекты и для отдельных микрорайонов» [15]. Таким образом, формат нижегородского виртуального референдума можно признать близким к тому, что осуществлялось в рамках реализации практики «народных бюджетов». Важно подчеркнуть, что никакой партийной привязки, как это имело место в ряде случаев [16; 17], в Нижегородской области не имелось. Важное сходство, с нашей точки зрения, заключалось в том, что гражданам Нижегородской области объекты, из которых они могли выбирать тот, что получит финансирование из инициативного бюджета, спускались «сверху», а процедура обсуждения таковых самими гражданами практически отсутствовала (хотя в ряде муниципальных образований мнения граждан учитывались, поскольку отбор проектов осуществлялся на основе опросов граждан).

Признаем также, что участие в проекте «Вам решать!» не требовало от граждан каких-либо усилий даже сравнительно с участием в выборах. Кроме того, все проекты носили заведомо надпартийный и внеидеологический характер, т. е. не могли привести к каким-либо разногласиям на почве разности политических взглядов.

Важным итогом завершения голосования по проекту «Вам решать!» в 2019 году следует признать довольно низкую активность граждан. За 205 предложенных проектов было подано в общей сложности 250 473 голоса. Общее число поучаствовавших в голосовании составило 160 951 человек [18]. Для сравнения: по данным на 1 июля 2019 года, на территории региона проживало 25 757 011 избирателей [19]. То есть общее число участников составило 6,25 %, но при этом необходимо отметить, что не было зафиксировано ни случаев голосования одним человеком с разных мобильных устройств, ни случаев голосования лицами, не имеющими избирательных прав.

Показатели по муниципальным образованиям дали весьма неоднозначные результаты. В числе аутсайдеров, т. е. там, где процент участников был ниже, чем в среднем по области, оказался, например, Балахнинский муниципальный район. За объекты, расположенные на его территории, проголосовал всего 3121 человек при общей чис-

ленности избирателей около 62 300 человек, т. е. 5 % имеющих право на участие в проекте, несмотря на тот факт, что данный муниципальный район является промышленно развитым муниципальным образованием урбанизированной зоны Нижегородской агломерации и находится рядом с городом-ядром. Немногим выше была гражданская активность в аналогичных муниципальных образованиях урбанизированной зоны — в таких промышленно развитых районах, как Выксунский (8,92 %) и Кстовский (6,34 %), а также в городском округе Бор (7 %). Абсолютными аутсайдерами стали жители городского округа Дзержинск (5,92 %) и города-ядра Нижегородской агломерации, столицы региона — города Нижний Новгород (3,41 %) [18].

В то же самое время достаточно высокий процент проголосовавших имел место быть в окраинной пригородной зоне Нижегородской агломерации, население которой занято преимущественно в сельскохозяйственном секторе: Большемурашкинский район (3228 человек при примерно 8900 имеющих право голоса, т. е. 22,5 %), Тонкинский район (1303 голоса при общей численности избирателей около 6400, т. е. 20 %), Вознесенский район (всего 3393 голоса при численности избирателей около 12 400, т. е. 27 %) [18]. Наибольшая активность голосовавших была зафиксирована в Навашинском городском округе. В итоге за проекты на его территории проголосовал 6701 человек при общей численности избирателей в городском округе приблизительно 18 600 человек, т. е. 36 % [18]. Таким образом, результаты голосования в рамках проекта «Вам решать!» (2019 г.) скорее продемонстрировали более высокую активность жителей окраинной пригородной зоны, население которой занято преимущественно в сельскохозяйственном секторе, население сравнительно удаленных от областного центра районов и городских округов, не отличающихся к тому же высоким уровнем жизни по меркам региона. При этом наиболее крупные города, в которых есть НКО и гражданские активисты, большой активностью в голосовании не отличились.

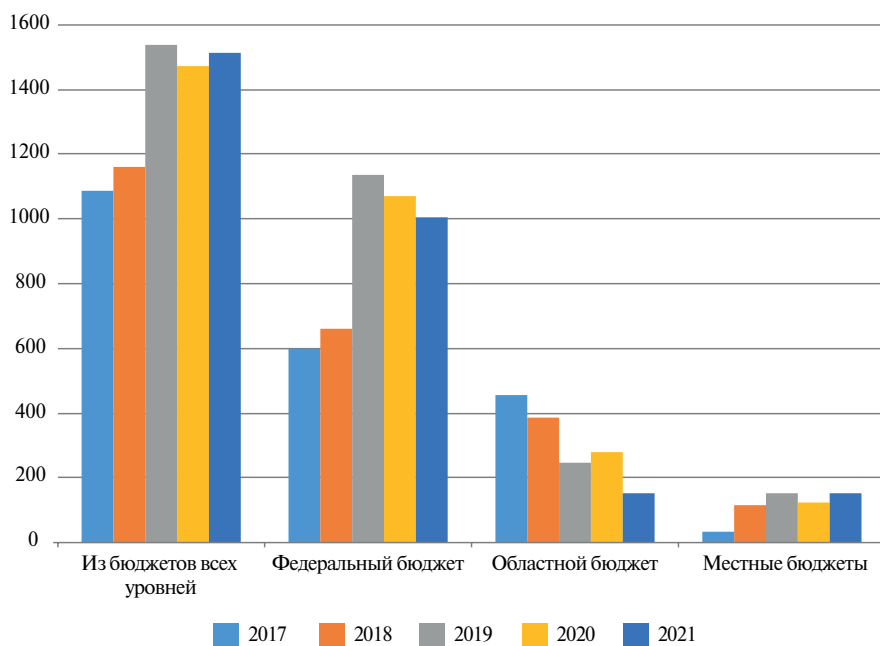
Необходимо отметить, что кроме проекта «Вам решать!» значимым нижегородским проектом в рамках инициативного бюджетирования стал проект «Голос «За», проводимый на территории области в 2017–2021 годах в рамках реализации национального проекта «Жильё и городская среда», разработанного Минстроем России во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах раз-

вития Российской Федерации на период до 2024 года» [20]. Проект «Голос «За» явился частью регионального проекта «Формирование комфортной городской среды» (региональный проект Нижегородской области в рамках реализации федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» национального проекта «Жильё и городская среда»). Перечень федеральных и региональных нормативно-правовых актов и иных документов, регулирующих вопросы проведения рейтингового голосования, также достаточно полон и включает постановление Правительства РФ от 30 декабря 2017 № 1710 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» (приложение 15); постановление правительства Нижегородской области от 1 сентября 2017 № 651 «Об утверждении государственной программы «Формирование современной городской среды на территории Нижегородской области на 2018—2024 годы» (вместе с «Порядком проведения инвентаризации дворовых и общественных территорий, уровня благоустройства индивидуальных жилых домов и земельных участков, предоставленных для их размещения»); постановление правительства Нижегородской области от 4 марта 2019 г. № 124 «Об утверждении Порядка организации и проведения рейтингового голосования по выбору общественных территорий, подлежащих благоустройству в первоочередном порядке в соответствии с муниципальными программами формирования современной городской среды муниципальных районов и городских округов Нижегородской области»; постановление правительства Нижегородской области от 17 июня 2019 г. № 372 «Об утверждении Правил предоставления и распределения из областного бюджета субсидий на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды за счет средств областного бюджета»; паспорт национального проекта «Жильё и городская среда» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24 декабря 2018 г. № 16); паспорт федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» (утв. протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Жильё и городская среда» от 21 декабря 2018 г. № 3); письмо Минстроя России от 26 декабря 2018 г. № 51886-ВЯ/06 «О рекомендациях по организации рейтингового голосования



в ходе реализации федерального проекта «Формирование комфортной городской среды»; приказ Министерства энергетики и ЖКХ Нижегородской области от 5 июня 2020 г. № 329-131/20П/од «Об установлении в 2020 году периода проведения рейтингового голосования по выбору общественных территорий, подлежащих благоустройству в первоочередном порядке в соответствии с муниципальными программами формирования современной городской среды муниципальных районов городских округов Нижегородской области».

За период с 2017 года и по настоящее время финансирование программ в рамках реализации регионального проекта «Формирование комфортной городской среды» осуществлялось достаточно равномерно (рис. 2), с сокращением финансирования в 2020 году (обусловлено перераспределением бюджетных средств всех уровней в связи с пандемией Covid-2019) и возвращением в 2021 году на уровень финансирования 2019 года [21].

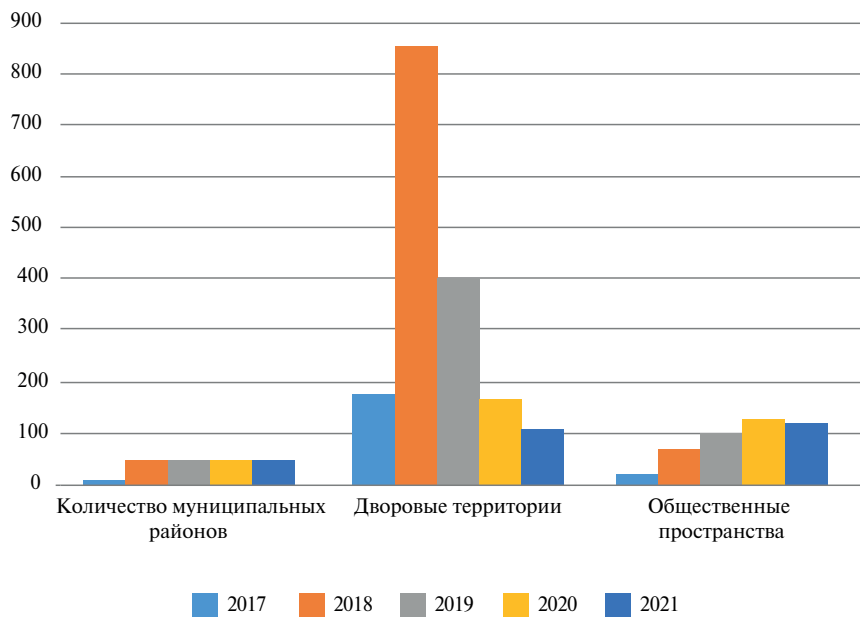


**Рис. 2.** Объем финансирования региональных программ «Формирование комфортной городской среды» (млн руб.)

Рассматриваемое нами голосование 2019 года проходило с 10 по 31 октября в электронной форме. Участие в нем приняли 18 городов и муниципальных образований Нижегородской агломерации с общей численностью населения более 2 млн человек. Проголосовать можно было за 163 объекта — 84 находились в городе-ядре и 79 — как в урбанизированной, так и в окраинной пригородной зоне. Минимальный возраст участников — 14 лет при минимальном показателе для рейтингового голосования 9% от населения старше 14 лет (пороговое значение — минимум 180 тысяч участников голосования). Данный показатель по области был превышен, всего проголосовало 223 195 нижегородцев, в том числе 102 544 человека жители Нижнего Новгорода. Лидерами по активности стали г. Сергач, г. Лысково и г.о. г. Навашино. По Нижнему Новгороду на первом месте по активности граждан оказался Советский район, Сормовский и Приокский районы [21].

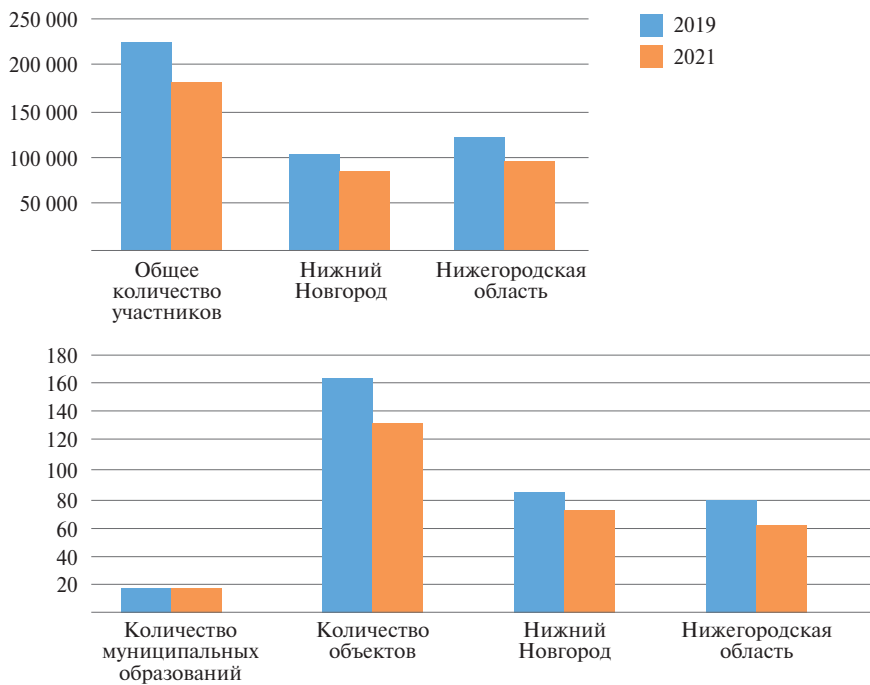
Важно отметить, что в проекте «Голос «За» были предусмотрены более серьезные требования для желающих принять участие в голосовании, нежели при реализации проекта «Вам решать!», проводившемся также в 2019 году. В последнем, по сути, требовался только мобильный телефон, имеющий подключение к всемирной паутине. В проекте «Голос «За» требовалось при регистрации обнародовать свои персональные данные. Необходимо отметить, что в рамках проекта «Голос «За» граждане не просто могли выбрать вариант, который, с их точки зрения, должен быть реализован, но также имели возможность проголосовать (или же, наоборот, проигнорировать) новые «опции» — было даже объявлено, что, «отдав голос за объект, вы сможете выбрать, какие именно функциональные зоны должны быть расположены на объекте благоустройства, а также выбрать степень их важности» [21].

Следует отметить, что уровень гражданской активности в рамках реализации проекта «Голос «За» (2019 г.) также оказался крайне невысоким. Например, в таком густонаселенном районе Нижнего Новгорода, как Автозаводский, за благоустройство Парка культуры и отдыха Автозаводского района — II очередь проголосовало 14 435 человек; другие проекты набрали еще меньше голосов. Общая численность населения в Автозаводском районе — почти 300 тыс. человек. В центральном районе города — Нижегородском — ситуация с гражданской активностью еще более сложная: в результате за проект-победитель — территорию между д. 2 к.1 по ул. Германа Лопатина и д. За по Казанскому шоссе — проголосовало всего лишь 3578 человек [21].



**Рис. 3.** Благоустроенные объекты в рамках реализации региональных программ «Формирование комфортной городской среды»

Общее количество граждан, принявших участие в голосовании, снизилось на 41 068 человек по сравнению с 2019 годом и составило 182 127 человек, тем самым закрыв с крайне небольшим перевесом требуемый порог участия населения в количестве 180 000. 46 % от общего количества проголосовавших являлись жителями города-ядра Нижегородской агломерации (что составляет 6,7 % от общего количества населения в городском округе г. Нижний Новгород). Во всех муниципальных образованиях процент жителей, принявших участие в голосовании, не превысил порог в 10 %, колеблясь в крупных городах-спутниках (с населением свыше 50 000 человек) от 7 до 9 % (городской округ г. Бор, городской округ г. Дзержинск, городской округ г. Выкса, Городецкий муниципальный район, Павловский муниципальный округ, Арзамасский муниципальный район) и чуть превышающая 9%-ную отметку в городском округе Навашино и в городском округе Семёновский [21].



**Рис. 4.** Сравнительный анализ реализации проекта инициативного бюджетирования в Нижегородской области в 2019 и 2021 гг.

### Заключение

Анализ опыта Нижегородского региона в части реализации проектов инициативного бюджетирования показал следующее. Организационное и правовое обеспечение для реализации проектов инициативного бюджетирования в регионе сформировано. Органы региональной власти и местного самоуправления активно проводят политику внедрения принципов партисипативного бюджетирования в процесс управления территорией и вовлечения населения в процесс распределения средств местных бюджетов, что подтверждается позитивной динамикой развития процессов инициативного бюджетирования в области. На уровне региона и муниципальных образований созданы условия для постоянного финансирования за счет средств бюджетов всех уровней и дальнейшего развития участия населения в решении вопросов местного значения. Повышение инвестиционного рейтинга Нижегородской области (6-е место в рейтинге инвестици-

онной привлекательности регионов в 2021 году) [22] и уровня комфортности проживания (в том числе и за счет постоянной реализации проектов «Комфортная городская среда») свидетельствует о росте уровня экономического развития агломерации, тем самым обеспечивая постоянный приток населения в город-ядро. Несмотря на то что прошедший 2020 год был омрачен беспрецедентными ограничительными мерами, в том числе и в Нижегородском регионе, реализация программы инициативного бюджетирования и ее финансирование не были приостановлены, сроки реализации не были сдвинуты, лимиты бюджетных ассигнований вернулись в 2021 году к прежним объемам. Процессы участия населения в инициативном бюджетировании были автоматизированы и полностью проведены в онлайн-формате. Были реализованы общественно значимые проекты муниципальных районов и городских округов по реконструкции дворовых пространств и общественных территорий, отобранные в рамках участия населения Нижегородской области в формировании модельных расходов муниципальных образований.

В то же время приходится констатировать, что уровень гражданской активности, как в городе-ядре Нижегородской агломерации, так и в ряде муниципальных образований урбанизированной зоны, неуклонно снижается. Судя по всему, во-первых, такие результаты являются дополнительным подтверждением индифферентного отношения населения к политическим процессам в стране в целом и в регионе в частности (и это, несмотря на наличие сильных демократических традиций в Нижегородской области). Во-вторых, приведённые выше данные об итогах голосования свидетельствуют о том, что у органов государственной власти и местного самоуправления есть необходимость усиления работы с гражданами в информационном пространстве, развития более адресного вовлечения граждан в решение вопросов местного значения, особенно в тех муниципальных образованиях, где уровень участия населения в инициативном бюджетировании по-прежнему невысок, в том числе с применением такого механизма, как референдум.

Нижний Новгород как город-ядро агломерации, находящийся в настоящее время на этапе субурбанизации, в связи с повышением уровня развития инфраструктуры города (определяющей качество жизни населения), с повышением транспортной доступности и количества рабочих мест становится наиболее привлекательным местом в

том числе и для проведения досуга, тем самым повышая уровень равнодушия и апатии населения к процессам, происходящим в городах-сателлитах и стагнируя развитие агломерации в целом (не позволяя агломерации перейти на следующий этап развития), в то время как население муниципальных образований окраинной пригородной зоны проявляет высокий уровень гражданской ответственности при решении вопросов местного значения посредством участия в процессах инициативного бюджетирования. Исходя из вышеизложенного, представляется необходимым рекомендовать органам региональной власти и местного самоуправления усиление работы со структурами гражданского общества, и прежде всего с НКО, не имеющими статуса иностранного агента, для того, чтобы больше проектов по благоустройству территории инициировались именно населением, а не муниципалитетами. Важными нам представляются и итоги проекта «Вам решать!», запущенного в октябре 2021 года. Именно показатели участия граждан как в выработке проектов, так и в участии в итоговом голосовании позволят разработать рекомендации для дальнейшего развития партисипаторного бюджетирования в Нижегородской области.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. *Анциферова И.С.* Социальные эффекты инициативного (партисипаторного) бюджетирования // Государственное и муниципальное управление: Ученые записки. 2017. № 4. С. 231–234.
2. *Вагин В.В., Романов С.В.* Инициативное бюджетирование в странах БРИКС // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 4 (38). С. 113–121.
3. *Кискин Е.В.* Перспективы законодательного регулирования инициативного бюджетирования в России (Между догматикой и прагматикой) // Федерализм. 2018. № 4 (92). С. 87–100.
4. Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. — Текст: электронный // Министерство финансов Российской Федерации: официальный сайт. — 2021. — URL: [https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/09/main/Doklad\\_o\\_luchshikh\\_praktikakh\\_initsiativnogo\\_budzhetrovaniya\\_2021.pdf](https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/09/main/Doklad_o_luchshikh_praktikakh_initsiativnogo_budzhetrovaniya_2021.pdf) (дата обращения: 22.11.2021).
5. *Пехова Л.С., Гафарова Д.А.* Внедрение инициативного бюджета в Калининградской области // Современное управление: векторы развития: Сборник научных трудов международной научно-практической конференции. 2018. С. 293–295.
6. *Сафонова Е.А.* Особенности правового регулирования инициативного бюджетирования в Российской Федерации // Экономика и бизнес: теория и практика. 2019. № 1. С. 207–214.
7. *Першина А.П., Загирова З.Р.* Развитие инициативного бюджетирования в Российской Федерации // Вестник современных исследований. 2018. № 12.12 (27). С. 47–351.

8. *Грабельных Т.И., Пархоменко А.Н.* Гражданская культура как принцип общественно-государственного взаимодействия // Казанский социально-гуманитарный вестник. 2019. № 2 (37). С. 31–34.
9. *Маркварт Э.* Территориальная организация местного самоуправления и управление городскими агломерациями: учебное пособие / Э. Маркварт, А.Н. Швецов. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС. 2017. 304 с. — ISBN 978-5-7749-1265-0. — Текст: непосредственный.
10. Закон Нижегородской области от 30.12.2020 № 173-З Об инициативном бюджетировании в Нижегородской области. : Принят Законодательным Собранием 17 декабря 2020 года: Текст : электронный // URL: <https://www.government-nnov.ru/?id=270208> (дата обращения: 22.11.2021).
11. *Сивинцева О.В., Будник К.В.* Партиципаторные инструменты в субъектах РФ: Самообложение граждан и инициативное бюджетирование // *Ars Administrandi. Искусство управления.* Т. 10. 2018. № 1. С. 96–127.
12. Стратегия социально-экономического развития Нижегородской области до 2035 года. Утверждена Постановлением правительства Нижегородской области от 21 декабря 2018 года № 889. — Текст: электронный // URL: [https://strategy.government-nnov.ru/static/new\\_design/files/Proyekt\\_Strategii\\_Nizhegorodskoy\\_oblasti\\_2035.pdf](https://strategy.government-nnov.ru/static/new_design/files/Proyekt_Strategii_Nizhegorodskoy_oblasti_2035.pdf)// Режим доступа: свободный.
13. *Катов В.В.* Управление муниципальными финансами на основе инициативного бюджетирования // *Ученые записки.* 2019. № 1 (29). С. 95–100.
14. *Дахин А.В., Лысов В.И., Фоменков А.А.* Партиципаторное бюджетирование: К вопросу о принципах созыва комитетов граждан // *Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки.* 2019. № 1. С. 3–11.
15. *Тарасов А.* «Народный бюджет» // *Новая газета.* 2007. 29 нояб. С. 8 «ВАМ РЕШАТЬ!». Проект участия населения в модельном бюджете территории [Эл. ресурс] — URL: <http://mf.nnov.ru:8025/nnbudget>.
16. *Миронова С.М.* «Народный бюджет» как форма участия граждан в финансовой деятельности государства и муниципальных образований // *Вестник Волгоградской академии МВД России.* 2016. № 4 (39). С. 25–31.
17. *Рублевская И.* Проект «Народный бюджет» решает массу вопросов. — Текст: электронный. — URL: <https://tula.bezformata.com/listnews/rublevskaya-proekt-narodnij-byudzhet/76367835/> Режим доступа: свободный.
18. Бюджет для граждан Нижегородской области: «Вам решать!». Проект участия населения в модельном бюджете территории. — Текст: электронный. — URL: <http://mf.nnov.ru:8025/itogi-2019>. — Режим доступа: свободный.
19. Избирательная комиссия Нижегородской области. 8 сентября 2019 года. — Текст электронный. — URL: <http://www.nnov.vybory.izbirkom.ru/region/nnov>. Режим доступа: свободный.
20. Российская Федерация. Указы Президента РФ. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года. — Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 (ред. от 21.07.2020). — Текст: электронный // СПС «КонсультантПлюс». — Режим доступа: по подписке.
21. «Голос «За». Региональный проект Формирование комфортной городской среды. — Текст: электронный. — URL: <https://golosza.ru/>. Режим доступа: свободный.
22. Национальный инвестиционный рейтинг. — Текст электронный. — URL: [https://asi.ru/government\\_officials/rating/](https://asi.ru/government_officials/rating/) Режим доступа: свободный.

**ПОЛИВАЕВА ОЛЬГА ГЕННАДЬЕВНА,**  
*кандидат экономических наук, доцент*  
*Дальневосточного института управления — филиала РАНХиГС*

## **РОССИЙСКИЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ АГЛОМЕРАЦИЯМИ: ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫЙ ВЕКТОР**

Пространственная неравномерность в расселении и размещении экономической активности присуща любой стране или региону. В силу этого каждый регион можно рассматривать с точки зрения формирования одного или нескольких центров экономического роста (которые имеют больший потенциал для развития) и гораздо менее развитой периферии.

Центры экономического роста рассматриваются как зоны притяжения инвестиций и населения. Как показывает практика, именно города и прилегающие к ним территории относятся к центрам роста, так как в них концентрируются трудовые, интеллектуальные, материально-технические и финансовые ресурсы.

Данный подход нашел свое отражение в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года<sup>1</sup> (далее — Стратегия): приведен перечень перспективных центров экономического роста страны, под которыми понимаются крупные города, образующие городские агломерации.

В Стратегии под городской агломерацией понимается «совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями». Данное определение в полной мере отражает основные критерии агломерации, которые и выделяются в научных публикациях [Шугрина Е.С., Миронова Г.В., 2018; Антонов Е.В., 2020 и др.].

Вместе с тем проектом федерального закона «О городских агломерациях»<sup>2</sup> была сделана попытка уточнить виды муниципаль-

<sup>1</sup> Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р (с изменениями на 23 марта 2021 года): <https://docs.cntd.ru/document/552378463>

<sup>2</sup> Проект федерального закона «О городских агломерациях» // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=107906>



ных образований в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2005 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>, которые могут быть отнесены к агломерациям, а именно: «территория городского округа, либо городского округа с внутригородским делением, либо города федерального значения, объединенная с территориями иных муниципальных образований устойчивыми социальными, экономическими и хозяйственными связями».

Сегодня в Российской Федерации сложилось два основных подхода к формированию и, соответственно, к управлению городскими агломерациями<sup>2</sup>.

Первый подход, так называемый вертикальный, предполагает использование механизмов перераспределения полномочий органов местного самоуправления на уровень субъекта Российской Федерации, что оформляется законом субъекта Российской Федерации. Как правило, передаются полномочия в области территориального планирования и регулирования градостроительной деятельности, управления земельными ресурсами, системами транспорта и коммунальной инфраструктурой. При реализации данного подхода происходит централизация полномочий на уровне субъекта Российской Федерации, т.е. подразумевается отказ от определенных полномочий органов местного самоуправления. По этому пути пошли в Приморском крае<sup>3</sup>, где принят региональный закон, предполагающий закрепление за субъектом Российской Федерации вопросов местного значения в целях обеспечения единых подходов и стандартов при осуществлении градостроительной деятельности и создания комфортной среды.

При такой системе или создается специализированный орган управления, или формируется проектный офис для решения определенного круга вопросов. Так, для регулирования отношений в рамках

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/)

<sup>2</sup> Стенограмма парламентских слушаний на тему «Актуальные вопросы координации социально-экономического развития муниципальных образований в рамках агломераций» // Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/parliamentary/127220/>

<sup>3</sup> 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: закон Приморского края от 18 ноября 2014 г. № 497-КЗ // <https://docs.cntd.ru/document/423858797>

Владивостокской агломерации создан совет при правительстве Приморского края<sup>1</sup>, возглавляемый губернатором края. В состав совета также входят вице-губернатор края, курирующий вопросы градостроительства, регионального государственного строительного надзора и контроля в области долевого строительства, дорожного хозяйства, представители правительства края, органов исполнительной власти и местного самоуправления края.

Второй подход, горизонтальный, в своей основе имеет принцип межмуниципального сотрудничества, предполагающего заключение соглашений с заинтересованными муниципальными образованиями. Соглашения могут заключаться только между муниципальными образованиями, а могут иметь трехсторонний характер, когда в подписании принимает участие высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации. Ключевой характеристикой такой городской агломерации является решение вопросов ее развития на договорной основе. Участники самостоятельно определяют направления и формы решения вопросов местного значения, принимают сквозные решения, используемые всеми участниками агломерации.

Следует подчеркнуть, что именно основа такой модели нашла отражение в проекте федерального закона «О городских агломерациях»<sup>2</sup>, которым предусматривается заключение межмуниципальных соглашений о совместном решении вопросов местного значения на территории городской агломерации; формирование представительными органами муниципальных образований, входящих в состав городской агломерации, межмуниципального координационного совета по развитию городской агломерации; разработка и утверждение комплексного плана развития городской агломерации в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития городских агломераций. При этом необходимо обратить внимание на роль специально создаваемой Комиссии высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации по вопросам развития городских агломераций под председательством высшего должностного лица субъекта Российской Федерации для решения вопросов общей ко-

---

<sup>1</sup> О совете Владивостокской агломерации при администрации Приморского края: постановление правительства Приморского края от 19 октября 2016 г. № 487-па // <https://docs.cntd.ru/document/444743607>

<sup>2</sup> Проект федерального закона «О городских агломерациях» // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=107906>

ординации развития городских агломераций на территории субъекта Российской Федерации. Проектом закона предусматривается также возможность учреждения муниципальными образованиями, входящими в состав городской агломерации, межмуниципальных предприятий и (или) межмуниципальных компаний в целях совместного осуществления на территории городской агломерации управленческих, хозяйственных, социально-культурных и иных функций по вопросам местного значения. Механизмы участия муниципального образования в формировании и организации функционирования институтов управления развитием городских агломераций устанавливаются нормативным правовым актом муниципального образования и межмуниципальным соглашением при соблюдении требований федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации.

В Дальневосточном федеральном округе, так же как и в Российской Федерации в целом, активизируются процессы формирования и развития агломераций.

В настоящее время на территории Дальневосточного федерального округа определены 12 городских агломераций: Владивостокская<sup>1</sup>, Хабаровская<sup>2</sup>, Комсомольск-Амурск-Солнечный (Комсомольская)<sup>3</sup>, Якутская<sup>4</sup>, Читинская<sup>5</sup>, Авачинская<sup>6</sup>, Благовещенская<sup>7</sup>, Свободнен-

<sup>1</sup> Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Приморского края до 2030 года: Постановление администрации Приморского края от 28 декабря 2018 г. № 668-па // Приморская газета. 2018. <https://docs.cntd.ru/document/550322279>

<sup>2</sup> Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Хабаровского края на период до 2030 года: Постановление правительства Хабаровского края от 13 июня 2018 г. № 215-пр (с изменениями на 13 октября 2020 года) // URL: <https://docs.cntd.ru/document/465353006>

<sup>3</sup> Тот же.

<sup>4</sup> О Стратегии социально-экономического развития Республики Саха (Якутия) до 2032 года с целевым видением до 2050 года: Закон Республики Саха (Якутия) от 19 декабря 2018 г. 2077-3 № 45-VI (с изменениями на 18 июня 2020 года) (в ред. Закона Республики Саха (Якутия) от 18.06.2020 2247-3 № 403-VI) // <https://docs.cntd.ru/document/550299670>

<sup>5</sup> Об утверждении схемы территориального планирования Забайкальского края: постановление правительства Забайкальского края от 28 февраля 2013 г. № 100 // Эталонный банк правовой информации «Законодательство России». URL: [www.e-zab.ru](http://www.e-zab.ru)

<sup>6</sup> Стратегия социально-экономического развития Камчатского края до 2030 года, утверждена Постановлением правительства Камчатского края от 27.07.2010 года № 332-П (с изменениями на 31.03.2021 г.) (в ред. постановлений правительства Камчатского края от 09.01.2018 № 1-П, от 24.10.2018 № 453-П, от 14.02.2019 № 69-П, от 25.07.2019 № 333-П, от 12.10.2020 № 400-П, от 31.03.2021 № 111-П) URL: <https://docs.cntd.ru/document/446224042>

<sup>7</sup> Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Амурской области на период до 2025 года. 13 июля 2012 г. (с изменениями на 5 апреля 2021 года) (в ред. постановлений правительства Амурской области от 06.03.2014 № 123, от 09.10.2014 № 618, от 30.03.2015 № 127, от 08.11.2017 № 529, от 05.04.2021 № 197) // <https://docs.cntd.ru/document/961723123>

ская<sup>1</sup>, Магаданская<sup>2</sup>, Биробиджанская<sup>3</sup>, Улан-Удэнская<sup>4</sup>, Южно-Сахалинская<sup>5</sup> (см. таблицу). В Чукотском автономном округе ввиду низкой плотности населения их формирование в настоящее время не представляется возможным.

#### Агломерации на территории Дальневосточного федерального округа

Субъект Российской Федерации	Название агломерации	Состав муниципальных образований, входящих в агломерацию	Ядро агломерации
Республика Бурятия	Улан-Удэнская	Городской округ «Город Улан-Удэ», муниципальные районы: Иволгинский, Заиграевский, Прибайкальский, Тарбагатаевский	Город Улан-Удэ
Республика Саха (Якутия)	Якутская	Городской округ «Город Якутск», городские поселения: поселок Жатай, поселок Нижний Бестях	Город Якутск
Забайкальский край	Читинская	Городской округ Чита с пригородными населенными пунктами	Город Чита
Камчатский край	Авачинская (Петропавловск-Елизовская)	Городской округ «Город Петропавловск-Камчатский», ЗАТО «Город Вилочинск», Елизовский муниципальный район	Город Петропавловск-Камчатский

<sup>1</sup> Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Амурской области на период до 2025 года. 13 июля 2012 г. (с изменениями на 5 апреля 2021 года) (в ред. постановлений правительства Амурской области от 06.03.2014 № 123, от 09.10.2014 № 618, от 30.03.2015 № 127, от 08.11.2017 № 529, от 05.04.2021 № 197) // <https://docs.cntd.ru/document/961723123>

<sup>2</sup> Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Магаданской области на период до 2030 года: Постановление правительства Магаданской области от 5 марта 2020 г. № 146-пп // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).

<sup>3</sup> Об утверждении плана социального развития центров экономического роста Еврейской автономной области: Распоряжение правительства Еврейской автономной области от 17 мая 2018 г. № 152-рп // Сетевое издание «Сборник правовых актов Еврейской автономной области и иной официальной информации». URL: <http://пра79.eao.ru>.

<sup>4</sup> Об утверждении актуализации схемы территориального планирования Республики Бурятия: Постановление Правительства Республики Бурятия от 15 июля 2019 г. № 388 // Официальный интернет-портал Правительства Республики Бурятия. URL: [www.egov-buryatia.ru](http://www.egov-buryatia.ru).

<sup>5</sup> Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Сахалинской области на период до 2035 года: Постановление правительства Сахалинской области от 24 декабря 2019 г. № 618 (с изменениями на 24 июня 2021 года) (в ред. постановлений правительства Сахалинской области от 13.02.2020 № 57, от 18.03.2020 № 115, от 24.06.2021 № 248) // <https://docs.cntd.ru/document/561676850>

Субъект Российской Федерации	Название агломерации	Состав муниципальных образований, входящих в агломерацию	Ядро агломерации
Приморский край	Владивостокская	Городские округа «Город Владивосток» и «Город Артём» и муниципальные районы: Надеждинский и Шкотовский	Город Владивосток
Хабаровский край	Хабаровская	Городской округ «Город Хабаровск», Хабаровский и район имени Лазо муниципальные районы	Город Хабаровск
	Комсомольская	Городской округ «Город Комсомольск-на-Амуре», Комсомольский, Солнечный и Амурский муниципальные районы	Город Комсомольск-на-Амуре
Амурская область	Благовещенская (трансграничная агломерация Благовещенск—Хэйхэ (КНР))	Городской округ «Город Благовещенск» поселения Ивановского и Благовещенского муниципальных районов, Городской округ Хэйхэ (КНР)	Город Благовещенск, Город Хэйхэ (КНР)
	Свободненская	Городской округ «Город Свободный», ЗАТО город Циолковский, поселения Свободненского и Шимановского муниципальных районов	Город Свободный и Город Циолковский
Магаданская область	Магаданская	Городской округ «Город Магадан», Ольский городской округ, Хасынский городской округ	Город Магадан
Сахалинская область	Южно-Сахалинская	Городские округа: Анивский, Корсаковский, Город Южно-Сахалинск, Холмский, Невельский, Долинский	Город Южно-Сахалинск
Еврейская автономная область	Биробиджанская	Городской округ «Город Биробиджан», Биробиджанский муниципальный район	Город Биробиджан
Чукотский автономный округ	Агломерация не предусмотрена		

Сейчас, согласно Стратегии пространственного развития Российской Федерации, на период до 2025 года могут создаваться только крупные (от 500 тыс. до 1 млн человек) и крупнейшие агломерации (более 1 млн человек). Под данные условия в Дальневосточном федеральном округе в настоящее время попадают всего две агломерации — Хабаровская и Владивостокская, что существенно ограничивает потенциал развития других территорий.

Следует отметить, что в рамках парламентских слушаний на тему «Актуальные вопросы координации социально-экономического развития муниципальных образований в рамках агломераций» было обращено внимание на необходимость развития не только крупных и крупнейших, но и средних и малых агломераций (менее 500 тыс. человек)<sup>1</sup>.

Городские агломерации Дальнего Востока не отличаются высоким уровнем межмуниципального сотрудничества, так как образованы они в настоящее время в преобладающей части формально — имеется упоминание или в стратегиях социально-экономического развития, или в схемах территориального планирования субъектов Российской Федерации. При этом отсутствуют планы по развитию агломераций, и в основном не созданы органы по их управлению.

Так, например, в Хабаровском крае сформированы две городские агломерации:

— Хабаровская агломерация, включающая городской округ «Город Хабаровск» как ядро, Хабаровский и имени Лазо муниципальные районы;

— агломерация «Комсомольск — Амурск — Солнечный»: ядро — городской округ «Город Комсомольск-на-Амуре», Комсомольский, Амурский и Солнечный муниципальные районы.

На указанные территории распространён особый режим осуществления предпринимательской деятельности — территории опережающего социально-экономического развития, Хабаровск и Комсомольск, соответственно. ТОСЭР дают дополнительный импульс к развитию и способствуют привлечению инвестиций. Однако совместные проекты развития между органами местного самоуправления, организационное

---

<sup>1</sup> Актуальные вопросы координации социально-экономического развития муниципальных образований в рамках агломераций: рекомендации парламентских слушаний 27 мая 2021 года. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // <http://council.gov.ru/activity/activities/parliamentary/127220/>

(не создан управляющий орган агломерации) и правовое обеспечение (между органами местного самоуправления муниципальных образований, входящих в состав агломераций, не подписаны соглашения о сотрудничестве) на сегодняшний день отсутствуют.

В противовес стоит отметить, что Владивостокская агломерация сформирована путем подписания соглашения между главами муниципальных образований — двух городских округов (Владивостокский и Артёмовский) и двух муниципальных районов (Надеждинский и Шкотовский), а также губернатором Приморского края. Основным глобальным проектом развития агломерации по итогам Восточного экономического форума — 2021 обозначено создание нового города-спутника вблизи города Владивостока в сочетании с кольцевой автомобильной дорогой и современной социальной инфраструктурой. Однако стоит заметить, что инициатива представленного интеграционного проекта исходит от Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики, а не от непосредственно органов местного самоуправления. Поэтому в полной мере назвать это межмуниципальным сотрудничеством нельзя, здесь больше ощущается комплексное развитие региона как места пристального внимания федерального центра.

Одной из особенностей агломерационных механизмов в Дальневосточном федеральном округе являются процессы формирования агломераций в северных дальневосточных регионах с низкой плотностью населения, высокой неравномерностью размещения производительных сил, неразвитой транспортной инфраструктурой и другими аспектами неравномерности системы расселения, природно-ресурсного и экономического потенциалов.

Например, в Камчатском крае Стратегией социально-экономического развития Камчатского края до 2030 года определена Авачинская агломерация, в составе которой городской округ Петропавловск-Камчатский, ЗАТО город Вилючинск, Елизовский муниципальный район (территория 43 188,7 кв. км с населением порядка 297 тысяч жителей)<sup>1</sup>. Указанная Стратегия предусматривает проведение органи-

---

<sup>1</sup> Стратегия социально-экономического развития Камчатского края до 2030 года, утверждена Постановлением правительства Камчатского края от 27.07.2010 года № 332-П (с изменениями на 31.03.2021 г.) (в ред. постановлений правительства Камчатского края от 09.01.2018 № 1-П, от 24.10.2018 № 453-П, от 14.02.2019 № 69-П, от 25.07.2019 № 333-П, от 12.10.2020 № 400-П, от 31.03.2021 № 111-П) URL: <https://docs.cntd.ru/document/446224042>

зационных мероприятий по формированию и развитию Авачинской агломерации, начиная от заключения соглашений о взаимодействии и сотрудничестве по вопросам социально-экономического развития между правительством Камчатского края и муниципальными образованияами, образующими Авачинскую агломерацию, до разработки региональной программы по развитию Авачинской агломерации и созданию некоммерческой организации «Фонд развития Авачинской агломерации». Кроме заключения соглашения между правительством края и муниципальными образованияами предусмотрено заключение пакета соглашений между муниципальными образованияами, образующими агломерацию, по сферам, в том числе транспортное обслуживание; оказание медицинских услуг; оказание образовательных услуг; реализация межмуниципальных проектов в сфере обращения с отходами. В августе 2020 года состоялась стратегическая сессия «Развитие Авачинской агломерации» с участием губернатора Камчатского края, в рамках которой участники обсудили условия формирования и проблемы Авачинской агломерации по приоритетным направлениям ее развития: транспорт, энергетика, единая схема территориального планирования, инвестиционный климат и целевые модели, развитие туризма, развитие местных строительных материалов<sup>1</sup>.

В Магаданской области в состав Магаданской агломерации вошли городской округ «Город Магадан», Ольский городской округ, Хасынский городской округ. Численность населения Магаданской агломерации насчитывает порядка 114 тыс. человек, или 81 % от численности населения области<sup>2</sup>. В результате реализации сбалансированной региональной пространственной организации на территории области будут сформированы Магаданская городская агломерация и вахтовые поселки на территории области.

Создание первой агломерации в Сахалинской области первоначально предусматривало объединение трех муниципальных образований: городские округа Анивский, Корсаковский и Город Южно-Сахалинск; позднее к ним присоединились еще три городских округа: Холмский, Невельский и Долинский. Рост агломерации планируется

<sup>1</sup> Развитие Авачинской агломерации URL:<https://kam-kray.ru/news/18144-razvitie-avachinskoi-aglomeracii.html>

<sup>2</sup> Постановление правительства Магаданской области от 5 марта 2020 г. № 146-п «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Магаданской области на период до 2030 года» URL: [https://www.economy.gov.ru/material/file/ef62f10f451879ed706b0e33e234a9d0/146-pp\\_05032020.pdf](https://www.economy.gov.ru/material/file/ef62f10f451879ed706b0e33e234a9d0/146-pp_05032020.pdf)



за счет развития производств, ключевыми объектами станут логистический парк в порту Корсаков, технопарк стройиндустрии, агропарк и индустриальный парк; ведущая роль в преобразовании города Южно-Сахалинска в курортный центр будет отведена развитию территорий, прилегающих к площадкам ТОР «Горный воздух». Проектом постановления «О создании координационного совета Южно-Сахалинской городской агломерации»<sup>1</sup> предусмотрено выполнение обеспечения взаимодействия заинтересованных лиц в рамках развития Южно-Сахалинской городской агломерации, методического и консультационного сопровождения деятельности; разработка предложений и рекомендаций по развитию и повышению эффективности управления; участие в разработке программ, направленных на социально-экономическое развитие; участие в планировании и подготовке мероприятий по направлениям своей деятельности; организация взаимодействия; оперативное решение вопросов, связанных с реализацией мероприятий по направлениям развития Южно-Сахалинской городской агломерации; осуществление контроля за ходом реализации мероприятий; мониторинг хода реализации соглашения о создании и совместном развитии Южно-Сахалинской городской агломерации, обеспечение в случае необходимости внесения в него изменений, а также рассмотрение итогов реализации указанного соглашения. В состав совета, согласно проекту, входят 36 чиновников: председатель правительства Сахалинской области и все заместители председателя, шесть мэров, 20 министров, а также два руководителя агентств — лесного хозяйства и рыболовства.

В Амурской области формируются две агломерации: Благовещенская и Свободненская, особенностью которых является наличие двух ядер агломерации (в Благовещенской агломерации два ядра представлены городами двух стран — город Благовещенск (РФ) и город Хэйхэ (КНР); в Свободненской агломерации роль ядер агломерации отведена городам Свободный и Циолковский).

Анализ российского опыта межмуниципального сотрудничества в рамках городских агломераций позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время механизм управления агломерациями проходит становление. Для его формирования и развития, решения «застарелых

---

<sup>1</sup> Соглашение о создании агломерации из шести районов подготовили на Сахалине // URL:<https://yuzhno-sakh.ru/dirs/70/?newsid=15966>

проблем» муниципалитетов и реализации масштабных проектов социально-экономического развития территорий требуется консолидация усилий региональных органов управления и органов местного самоуправления. Проблемы и перспективы интеграционного сотрудничества в рамках формирования городских агломераций на территории Дальневосточного федерального округа очевидны: из 12 агломераций сегодня лишь Владивостокская имеет планы своего развития, по остальным в этой связи судить об алгоритме действия агломерационного механизма преждевременно.

### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р (с изменениями на 23 марта 2021 года) // <https://docs.cntd.ru/document/552378463>
2. Проект федерального закона «О городских агломерациях» // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#nra=107906>
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/)
4. Стенограмма парламентских слушаний на тему «Актуальные вопросы координации социально-экономического развития муниципальных образований в рамках агломераций» // Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/parliamentary/127220/>
5. Актуальные вопросы координации социально-экономического развития муниципальных образований в рамках агломераций: рекомендации парламентских слушаний 27 мая 2021 года. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // <http://council.gov.ru/activity/activities/parliamentary/127220/>
6. 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: закон Приморского края от 18 ноября 2014 г. № 497-КЗ // <https://docs.cntd.ru/document/423858797>
7. О совете Владивостокской агломерации при администрации Приморского края: Постановление правительства Приморского края от 19 октября 2016 г. № 487-па // <https://docs.cntd.ru/document/444743607> О совете Владивостокской агломерации при администрации Приморского края: Постановление правительства Приморского края от 19 октября 2016 г. № 487-па // Приморская газета. 2016. № 133 (1304).
8. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Приморского края до 2030 года: Постановление администрации Приморского края от 28 декабря 2018 г. № 668-па // Приморская газета. 2018. <https://docs.cntd.ru/document/550322279>

9. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Хабаровского края на период до 2030 года: Постановление правительства Хабаровского края от 13 июня 2018 г. № 215-пр (с изменениями на 13 октября 2020 года) // URL: <https://docs.cntd.ru/document/465353006>
10. О Стратегии социально-экономического развития Республики Саха (Якутия) до 2032 года с целевым видением до 2050 года: Закон Республики Саха (Якутия) от 19 декабря 2018 г. 2077-3 № 45-VI (с изменениями на 18 июня 2020 года) (в ред. Закона Республики Саха (Якутия) от 18.06.2020 2247-3 № 403-VI) // <https://docs.cntd.ru/document/550299670>
11. Об утверждении схемы территориального планирования Забайкальского края: Постановление правительства Забайкальского края от 28 февраля 2013 г. № 100 // Эталонный банк правовой информации «Законодательство России» // URL: [www.e-zab.ru](http://www.e-zab.ru)
12. Стратегия социально-экономического развития Камчатского края до 2030 года, утверждена Постановлением правительства Камчатского края от 27.07.2010 года № 332-П (с изменениями на 31.03.2021 г.) (в ред. постановлений правительства Камчатского края от 09.01.2018 № 1-П, от 24.10.2018 № 453-П, от 14.02.2019 № 69-П, от 25.07.2019 № 333-П, от 12.10.2020 № 400-П, от 31.03.2021 № 111-П) // URL: <https://docs.cntd.ru/document/446224042>
13. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Амурской области на период до 2025 года от 13 июля 2012 г. (с изменениями на 5 апреля 2021 года) (в ред. постановлений правительства Амурской области от 06.03.2014 № 123, от 09.10.2014 № 618, от 30.03.2015 № 127, от 08.11.2017 № 529, от 05.04.2021 № 197) // <https://docs.cntd.ru/document/961723123>.
14. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Магаданской области на период до 2030 года: Постановление правительства Магаданской области от 5 марта 2020 г. № 146-пп // Официальный интернет-портал правовой информации // URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).
15. Об утверждении плана социального развития центров экономического роста Еврейской автономной области: Распоряжение правительства Еврейской автономной области от 17 мая 2018 г. № 152-рп // Сетевое издание «Сборник правовых актов Еврейской автономной области и иной официальной информации» // URL: <http://nra79.eao.ru>.
16. Об утверждении актуализации схемы территориального планирования Республики Бурятия: постановление Правительства Республики Бурятия от 15 июля 2019 г. № 388 // Официальный Интернет-портал Правительства Республики Бурятия // URL: [www.egov-buryatia.ru](http://www.egov-buryatia.ru).
17. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Сахалинской области на период до 2035 года: Постановление правительства Сахалинской области от 24 декабря 2019 г. № 618 (с изменениями на 24 июня 2021 года) (в ред. постановлений правительства Сахалинской области от 13.02.2020 № 57, от 18.03.2020 № 115, от 24.06.2021 № 248) // <https://docs.cntd.ru/document/561676850>
18. *Шугрина Е.С., Миронова Г.В.* Общая характеристика российских агломераций: соотношение de jure и de facto // Местное право. 2018. № 1.
19. *Антонов Е.В.* Городские агломерации: подходы к выделению и делимитации // Контурь глобальных трансформаций: политика, экономика, право. Т. 13. № 1. С. 180–202. DOI: 10.23932/2542-0240-2020-13-1-10

**ВОРОНОВ ЮРИЙ МИХАЙЛОВИЧ,**  
*доктор политических наук, профессор*  
*Ивановского филиала РАНХиГС*

## **МОДЕЛЬ УПРАВЛЕНИЯ АГЛОМЕРАЦИЯМИ В ИВАНОВСКОЙ ОБЛАСТИ: ОПЫТ И ПРОБЛЕМЫ**

Ивановская область — административно-территориальная единица в европейской части России — входит в состав Центрального федерального округа, 21 436 км<sup>2</sup>, население — 987 тыс. человек. Областной центр — городской округ Иваново, расстояние от Иваново до Москвы — 275 км. Территория области с высокой степенью урбанизации (здесь более 80 % городского населения) разделена на 6 городских округов и 21 муниципальный район.

В настоящее время бóльшая часть муниципальных образований Ивановской области — малые города с населением до 100 тысяч человек, половина из которых имеет ярко выраженный монопрофильный характер, вследствие чего производство адаптировано к какому-либо одному сегменту рынка. Указанные обстоятельства негативно влияют на мобильность трудовых ресурсов: население большей части моногородов привязано к своим местам проживания, не имеет стимулов для саморазвития и активности, в связи с этим возможности для восстановления своего потенциала не используются. Из-за малой экономической привлекательности число жителей моногородов не растет, институты социализации (школы, театры, музеи) находятся в сложном положении. Разрушение текстильной отрасли в 90-е годы, ключевой индустрии региона, поставило область в позицию депрессивной.

Поиск выхода из данной ситуации предпринят в 2014 году при разработке Стратегии социально-экономического развития до 2020 года (далее — Стратегия). На Комиссии по разработке Стратегии губернатор поставил задачу подготовить концепцию трансформации пространственного развития области. В соответствии с этим поручением была создана рабочая группа, в которую вошли представители научного сообщества, бизнеса, органов исполнительной власти и муниципалитетов региона, утверждена Дорожная карта по подготовке соответствующих разделов в региональную и муниципальные Стратегии. На предпроектном этапе был проведен системный анализ пространственных факторов в социально-экономическом развитии,

возможностей и целесообразности специализаций муниципальных образований, их инвестиционной привлекательности, маятниковой миграции на рынке труда, обеспеченности объектами социально-культурной инфраструктуры, выявлены ключевые экономические, социальные инфраструктурные и институциональные ограничения, препятствующие развитию территорий.

Результаты функционального зонирования территорий муниципальных образований активно обсуждались на проектно-стратегических сессиях с участием ведущих ученых региона, представителей бизнеса и гражданского общества, глав муниципальных образований, депутатов областной Думы и местного самоуправления. Были предложены различные варианты агломерирования территории области. Карта заинтересованных сторон реализации идей формирования агломераций показала высокую заинтересованность местных сообществ.

В ходе дискуссий на проектно-стратегических сессиях особое внимание уделялось совершенствованию институтов в процессе агломерирования. Простое наличие на территории различных типов субъектов управления (федеральных, региональных, муниципальных и др.) не является достаточным фактором развития, требуется эффективное сотрудничество и «мягкое» администрирование. Группа ученых и экспертов предложила и на проектной сессии обстоятельно был рассмотрен пакет институциональной конфигурации экосистемы агломерации, учитывающей интересы всех участников на принципах гетерархической сети взаимоотношений. Пять институтов фокусировались на следующих ключевых позициях управления агломерацией:

— институты планирования подразумевали включенность агломераций в Стратегию СЭР региона и муниципальных образований, определение перспективных инвестиционных зон развития агломерации с учетом сложившейся специализации, динамики численности населения, маятниковой миграции и транспортно-коммуникационной связности;

— институты организации предполагали создание координирующего органа агломерации, формирование проектов — драйверов и «точек роста» (кластеров, промышленных и технопарков, бизнес-кампусов, ТОСЭР, креативных и рекреационных зон, эффективных фермерских хозяйств и др.);

— правовые институты устанавливали порядок согласования интересов участников агломерации при сохранении самостоятельности каждого из них, определяли перечень вопросов совместного ведения, предварительного обсуждения и согласования проектов решений, договоров, учредительных и иных документов со всеми участниками агломерации на основе соуправления и критериев оценки социальной значимости проектов;

— институты мотивации стимулировали развитие социальной сферы, разработку привлекательных предложений в виде грантов и конкурсов для активизации субъектов малого, среднего и индивидуального предпринимательства, в том числе предприятий народных художественных промыслов, определяли правила поддержки инициативных проектов, формирующих комфортные условия жизни и работы людей;

— институты контроля устанавливали на основе разработанного перечня показателей результативности функционирования агломерации систему мониторинга и контроля принятых в агломерации проектов.

По итогам проектно-стратегических сессий Комиссия при губернаторе утвердила институциональные рекомендации и модель трансформации регионального пространства, основанную на экосистемном подходе и принципе политики «сфокусированного развития», что было изложено в разделе 5.13 региональной Стратегии СЭР.

*Стратегическая цель* трансформации определялась с позиций необходимости повышения эффективности управления развитием территорий городских округов и муниципальных районов Ивановской области за счет перераспределения производительных сил, формирования агломераций и зон опережающего роста, которые, в свою очередь, должны способствовать:

— улучшению условий жизнедеятельности населения и экологической обстановки, эффективному развитию инженерной, транспортной, производственной и социальной инфраструктуры, сохранению историко-культурного и природного наследия, обеспечению устойчивого градостроительного развития территории;

— решению стратегических задач планирования социально-экономического развития региона с учетом уникального потенциала пространственной организации и рационального размещения произ-

водительных сил через формирование функциональных зон развития (агломераций и зон опережающего роста);

— взаимному согласованию интересов городских округов, муниципальных районов и поселений во взаимосвязи с интересами региона и Российской Федерации в целом;

— использованию эффективных инструментов проектного управления, позволяющих максимально результативно вовлекать имеющиеся территориальные ресурсы.

Согласно принятой модели на территории Ивановской области сформированы две агломерации и две территории развития (рис. 1). Следует отметить, что в 2014 году, когда принималась Стратегия Ивановской области, возможности для развития агломераций были ограничены в силу правовой неурегулированности вопросов их формирования и функционирования. Положение стало меняться в связи с принятием Стратегии пространственного развития на период до 2025 года, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р. Преобразование среды жизнедеятельности понимается здесь как общенациональная цель, где единая система публичной власти, бизнес и общество действуют вместе для достижения общего блага и повышения конкурентоспособности.



Рис. 1



## **АГЛОМЕРАЦИЯ I**

**(городские округа Иваново, Кохма, Тейково, Шуя, Ивановский, Комсомольский, Лежневский, Приволжский, Родниковский, Савинский, Тейковский, Фурмановский, Шуйский муниципальные районы)**

Создание такой крупной агломерации в регионе позволяет не только эффективно использовать накопленный в регионе потенциал, используя вертикальную и горизонтальную интеграцию, но и обеспечивать перелив капитала и других ресурсов для решения первоочередных задач социально-экономического развития территорий.

В центре агломерации — городской округ Иваново, главной целью развития экономики которого является модернизация промышленного производства с ориентацией на усиление инновационного начала, связанного как с обновлением основного капитала и внедрением новых технологий, так и с развитием инновационных производств.

В системе распределения функций между областным центром и другими муниципальными образованиями агломерации город принимает на себя функции «верхнего этажа» (выпуск эксклюзивной продукции, подготовка кадров, научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, инжиниринг, формирование индустрии моды и дизайна одежды, организация симпозиумов, выставок-ярмарок фешен-индустрии, консалтинговые и аудиторские услуги, экспертиза качества продукции и др.).

Текстильные предприятия городских округов Иваново, Кохма, Тейково, Шуя, Родниковского муниципального района ориентированы на формирующийся областной текстильно-промышленный кластер.

Сфокусирована работа с крупнейшими федеральными компаниями. С 2020 года компанией ООО «Вайлдберриз» ведется работа по созданию промышленно-логистического технопарка, направленного на локализацию производителей товаров легкой промышленности и интеграцию с продажей и логистикой ведущего российского маркетплейса (технопарк Вайлдберриз). Эффектами от реализации проекта будет создание новой индустрии современных швейных производств, обеспечивающей импортозамещение и локализацию производств иностранных брендов, выведение швейной промышленности из сегментов «серой» занятости, стимулирование экспорта текстильной продукции. Общий объем инвестиций в проект составит около



2,5 млрд руб., планируется обеспечить занятость более 2000 человек. В целях реализации этого проекта-драйвера созданы особые экономические зоны промышленно-производственного типа (ОЭЗ ППТ), размещенные на земельных участках городского округа Иваново и Родниковского муниципального района. Такое «сфокусированное развитие» отвечает не только экономическим, но и культурным потребностям населения.

Вместе с тем в агломерации присутствуют муниципальные образования, в которых существуют и иные «точки роста» промышленного производства: станкостроение, машиностроение, деревообработка и высокоэффективные предприятия аграрного комплекса.

В городе Иваново восемь высших учебных заведений и академический институт АН РФ, ориентированные на решение проблем инновационной экономики региона. В городском округе Шуя и Тейковском муниципальном районе перспективным направлением определена поддержка новых предприятий с углубленной безотходной переработкой древесины. На территории Комсомольского муниципального района реализуется инвестиционный проект реконструкции ГРЭС с установкой парогазовых установок (ПГУ), которые позволяют решить сразу несколько стратегических задач: повышение надежности энергоснабжения агломерации; внедрение современной технологии производства электроэнергии, имеющей существенные экономические и экологические преимущества, а также возможность использования их для технического перевооружения аналогичных электростанций России.

Одним из стратегических направлений агломерации определен туризм, а в рамках создания единого туристического пространства региона совместное строительство и использование объектов гостеприимства. Это одно из условий развития социальной инфраструктуры агломерации. В долгосрочном аспекте сфера гостеприимства — это важное звено приложения инвестиций: строительство гостиниц разных категорий, ориентированных на гостей с различным уровнем доходов, массовое развитие сети общественного питания в исторических поселениях, в зонах комплексного торгово-развлекательного обслуживания и др. Стратегические задачи развития туризма агломерации синхронизированы со Стратегией области. Существенными стимулами раскрытия туристического потенциала муниципалитетов является непосредственная близость маршрутов Золотого кольца

России, наличие архитектурного, исторического и культурного наследия, рекреационных и оздоровительных возможностей территорий. Иваново — город Трудовой доблести, архитектурный центр советского конструктивизма, родина Первого Совета; Шуя — духовная столица региона; санаторий «Оболсуново» в Тейковском районе — одна из лучших здравниц сердечно-сосудистого профиля и др.

Отдельную составляющую агломерации формируют муниципальные районы, в которых акцент делается на формирование высокоэффективного сельскохозяйственного производства. Отсутствие вредных производств, экологически благоприятная среда районов агломерации способствуют возможности выращивания «зеленой», экологически чистой сельскохозяйственной продукции. В наиболее развитом в сельскохозяйственном плане Савинском муниципальном районе поставлены и успешно реализуются задачи вовлечения в хозяйственный оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения, в том числе пахотных, увеличения производства и реализации молочной продукции за счет создания стабильной сырьевой базы, работы по улучшению племенного состояния крупного рогатого скота, направленной на повышение генетического потенциала, а также открытия нового производства по первичной переработке молока, реконструкции существующих животноводческих ферм и приобретения новой сельскохозяйственной техники.

Во всех муниципальных районах развитие сельского хозяйства увязано с решением вопросов комплексного развития сельских территорий: формирования комфортной среды, реконструкции водопроводных сетей и газификации сельских поселений, обеспечение молодых семей качественным жильем, доступности в сельской местности учреждений здравоохранения, образования и культуры.

По сути, данная агломерация представляет собой территориальный производственно-культурный комплекс, предполагающий взаимообусловленное сочетание предприятий разных отраслей материального производства и социальной сферы в соответствии с особенностями природных, экономических и культурных условий территорий, экономико-географического положения и инфраструктуры.

## АГЛОМЕРАЦИЯ II

(городские округа Кинешма, Вичуга, Вичугский, Заволжский, Кинешемский, Пучежский и Юрьевецкий муниципальные районы)

Замысел формирования данной агломерации фокусировался на двух инновационных стратегических проектах: во-первых, строительство комбината искусственного волокна — ядра кластера МСП, обеспечивающего выпуск продукции по всем технологическим переделам. Однако в силу ряда субъективных причин проект не был реализован. Экономическое развитие агломерации было переориентировано на поддержку ТОСЭР «Наволоки». В реестр резидентов ТОСЭР «Наволоки» включены пять инновационных предприятий: ООО «ХБК «Навтекс», ООО «Техоснастка — Наволоки», ООО «Завод акустических решений «Стандартпласт», ООО «Центр развития моногорода» и ООО «Асмед», что позволило расширить линейку предложений высокооплачиваемых рабочих мест для людей, обладающих соответствующей квалификацией.

Успешно функционирует ООО «Многопрофильный индустриальный парк «Кинешма». Резиденты парка специализируются в сферах машиностроения, металлообработки, производства перфорационных систем для нефтяной промышленности.



Рис. 2

Второй флагманский проект межмуниципального сотрудничества — кластер «Волжская Ривьера» (рис. 2). Ивановская область является частью Золотого кольца России и занимает второе место среди субъектов РФ, расположенных по берегам Волги — этой великой российской реки, что значительно усиливает туристическую конкурентоспособность расположенных на ее берегу муниципальных образований.

Для развития туризма в агломерации важными направлениями этого территориального кластера определены модернизация существующих туристических объектов, развитие инфраструктуры зон отдыха по береговой черте, а также благоустройство уникальных историко-культурных малых городов и поселений. Точками роста туризма в агломерации являются также объекты санаторно-курортного лечения. Санаторий имени Станко — современный санаторий, на берегу Волги, располагает современным лечебно-диагностическим комплексом услуг, качество которых не уступает лучшим здравницам РФ опорно-двигательного профиля. Многопрофильный санаторий «Решма» оснащен современным реабилитационным оборудованием. Дачный отель европейского класса «Семигорье», раскинувшийся на берегу Волги, построен в традиционном русском стиле. Событийный туризм представлен в агломерации международным кинофестивалем имени выдающегося кинорежиссера Андрея Тарковского, который ежегодно проводится в Юрьевце с 2007 года.

## **ТЕРРИТОРИИ РАЗВИТИЯ № 1**

### **(Гаврилово-Посадский и Ильинский муниципальные районы)**

Исходя из приоритетного направления развития территории, основной упор сделан на развитие АПК с одновременным улучшением элементов социальной и жилищно-коммунальной инфраструктуры, при этом АПК отводится роль экономического локомотива. В настоящее время в стадии завершения находится флагманский проект — драйвер территории — животноводческий комплекс группы компаний «Дымов». Комплекс имеет производственную мощность 7,2 тыс. т мяса свиней в год в живом весе, что позволит увеличить производство свинины в регионе в 3 раза. Свинокомплекс занимает площадь 69 га, построен по современным технологиям, состоит из девяти корпусов и функционирует в соответствии со всеми требованиями экологической безопасности и ветеринарного контроля. Объем привлеченных инвестиций составляет более 2,1 млрд руб. Инвести-

ционный проект компании «Дымов» предполагает создание на этой территории собственной кормовой базы: заложены средства на растениеводство и покупку техники для обработки почвы. Кроме того, компания рассматривает варианты создания перерабатывающего производства.

## **ТЕРРИТОРИИ РАЗВИТИЯ № 2 (Верхнеландеховский, Лухский, Палехский, Пестяковский, Южский муниципальные районы)**

Приоритетными направлениями развития данной территории является сельское, рыболовное, охотничье и лесное хозяйство, животноводство и переработка продукции. Каждый из муниципальных районов, входящих в территорию развития, расширяет сельское хозяйство и перерабатывающее производство в своем направлении, что позволяет сформировать комплексную базу социально-экономического развития. Постановлением правительства Ивановской области от 13.04.2018 № 103-п «О мерах по реализации Федерального закона от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» создана ТОЭСР «Южа». Резиденты здесь нацелены на развитие и переработку продукции сельского хозяйства, а также на выпуск удобрений, мебели, медицинских материалов. В настоящее время в ТОЭСР «Южа» реализуется 10 инвестиционных проектов.

Во всех муниципалитетах территории развития существуют предпосылки для формирования комплексного туристического продукта, ориентированного на использование природных, культурно-исторических и других ресурсов сельской местности. Уникальность данной территории обусловлена расположенными здесь всемирно известными центрами Палехской и Холуйской лаковой миниатюры. В перспективе планируется разработка проекта межрегионального туристического кластера лаковой миниатюры Палех — Холуй — Мстёра.

Родина палехской иконописи и лаковой миниатюры — небольшое живописное село Палех в Ивановской области — ныне немногочисленно — всего 5,5 тыс. человек. Но при всем при этом каждый десятый житель — дипломированный художник, а сам Палех занимает выгодное географическое положение, будучи связанным автомобильной дорогой и с Москвой (340 км), и с Нижним Новгородом (180 км).



Рис. 3

В региональной и муниципальных Стратегиях социально-экономического развития поддержка народных художественных промыслов определена в форме проектов-драйверов использования уникального потенциала каждой территории для самореализации и развития талантов. Это в полной мере соответствует положениям Концепции развития творческих (креативных) индустрий и механизмов осуществления их государственной поддержки в крупных и крупнейших городских агломерациях до 2030 года, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 20 сентября 2021 г. № 2613-р. В соответствии с законом «О народных художественных промыслах Ивановской области» губернатор ежегодно утверждает перечень организаций народных художественных промыслов региона. Предприятия, вошедшие в перечень, освобождаются от налогообложения за земельные участки, используемые для производства и реализации своих изделий, пользуются упрощенной системой налогообложения как представители малого и среднего предпринимательства, могут претендовать на субсидии из федерального бюджета. В настоящее время креативны-



ми драйверами являются девять организаций народных художественных промыслов: ООО «Художники Палеха» (с.п. Палех), ООО «Товарищество Палех» (с.п. Палех), ПК «Объединение художников Палеха» (с.п. Палех), ООО «Холуйская художественная фабрика лаковой миниатюры» (с.п. Холуй), ООО «Русская лаковая миниатюра» (с.п. Холуй), ООО «Шуйская строчевышивальная фабрика» (г.о. Шуя), ЗАО Пучажское предприятие художественных промыслов «Истоки» (г.п. Пучеж), ООО «Ришелье» (г.п. Пучеж), ООО «Вышивка» (с.п. Пестяки).

В заключение следует отметить, что агломерация — это многослойная реальность, в средовом разнообразии которой переплетается огромное множество интересов. Это не только скоординированная физическая инфраструктура территории, но в меньшей степени история про взаимодействие местных сообществ, их вовлеченности в решение социально значимых проблем. С этой точки зрения агломерационные проблемы актуализируют инновации в коммуникационных технологиях цифровизации и развития конструктивных сетевых сообществ. Мониторинг пространственного развития региона, который проводит команда ученых Ивановского филиала РАНХиГС, показывает актуальные направления трансформации действующих в регионе моделей агломераций и приводит к необходимости проведения следующих исследований:

— обосновать направления сдвига агломерации к цифровой экосистемной модели. Цифровая агломерация как экосистема видится, в первом приближении, платформой взаимодействия субъектов агломерации (власти, бизнеса, сообщества) в целях повышения качества жизни местного населения. Цифровизация переведет процесс взаимодействия на новый, качественный уровень соуправления развитием территории, позволит быстрее и глубже проникать в различные сферы жизнедеятельности за счет осуществления сквозной интеграции различных источников данных;

— для обеспечения эффективного функционирования цифровой агломерации необходимо предусмотреть решение ряда задач: разработать правовые институты цифровой модели взаимодействия субъектов агломерации; сформировать цифровой паспорт территории с учетом ее уникальности, инновационно-инвестиционного потенциала и имеющихся ресурсов, в том числе кадровых; проанализировать возможности вузовской науки и научно-исследовательских организаций в целях генерирования инноваций.

Кроме того, можно выделить как минимум три поля действий, требующие апробации. Первое, это планирование благоприятной справедливой среды обитания, формирование более инклюзивных подходов к пространственному развитию. Второе, это медиация конфликтов, когда медиатору, представителю региональной власти в Совете агломерации, важно на основе «мягкого права», а не с административной позиции понимать, при каких условиях стороны способны совместно разрешить конфликт во имя общего блага. Третье, это разработка и внедрение социальных технологий, исключающих имитацию и формализм в управлении вовлеченностью сообществ и жителей, обеспечивающих максимально возможное их участие в создании качественной среды обитания.

Команда исследователей Ивановского филиала РАНХиГС по итогам НИР и с учетом принятия Основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года и ФЗ «О городских агломерациях» готовит рекомендации правительству региона по проекту цифровой агломерации.

#### **СПИСОК ИСТОЧНИКОВ**

1. Стратегия социально-экономического развития Ивановской области до 2020 года [Электронный ресурс] (в ред. постановлений правительства Ивановской области от 27.01.2016 № 21-п, от 13.04.2017 № 129-п, от 28.06.2017 № 262-п) / Доступ: URL:<https://www.lawmix.ru/zaonodatelstvo/285919>
2. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года [Электронный ресурс]: утв. Распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р. (ред. от 31 8 2019 г.) / Доступ: URL: <http://www.consultant.ru/>
3. Постановление правительства Ивановской области от 13.04.2018 № 103-п «О мерах по реализации Федерального закона от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»/ Доступ: URL: <https://yuzha.ru/toser/toseryuzha>; от 20 сентября 2021 г. № 2613-р
4. Концепция развития творческих (креативных) индустрий и механизмов осуществления их государственной поддержки в крупных и крупнейших городских агломерациях до 2030 года/ Распоряжение Правительства РФ от 20 сентября 2021 г. № 2613-р/ Доступ: <http://government.ru/news/43350/>

#### **В материале для доклада использованы:**

Стратегии социально-экономического развития муниципальных образований Ивановской области, опубликованные на официальных сайтах администраций муниципалитетов, аналитические материалы органов исполнительной власти региона, публикации местных СМИ, отчет НИР «Гуманитарное измерение социальных трансформаций. Мотивация успеха: новая социальная технология преодоления бедности». Иваново, 2021 г. (рук. проф. Ю. М. Воронов), рекомендации проектно-стратегических сессий (рук. проф. Ю. М. Воронов) / Из текущего архива Ивановского филиала РАНХиГС.



**СЛАВКО МАРГАРИТА АНДРЕЕВНА,**  
*кандидат исторических наук, доцент кафедры Государственного  
и муниципального управления Выборгского филиала РАНХиГС*

## **МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ — ПРОБЛЕМЫ И СПОСОБЫ РЕШЕНИЯ**

В условиях управления современным обществом особое значение приобретает муниципальное взаимодействие в различных областях. Одним из таких направлений является сотрудничество в социально-культурной сфере. Сегодняшняя повестка постоянно формирует новые вызовы, заставляющие управленцев всех уровней проявлять все более высокие адаптационные и коммуникационные навыки. Формирование системы разноплановых социальных связей позволяет успешнее справляться с кризисами, разрешать те или иные проблемы и поддерживать гармоничное развитие системы, в том числе и муниципального управления. Несмотря на кажущийся малый формат, муниципальные агломерации представляют собой сложные социальные образования со своей спецификой, целями и задачами.

Социально-культурная сфера отличается многообразием форм и явлений, что обусловлено онтологической сложностью такого понятия, как «культура». С одной стороны, невозможно охватить весь спектр входящих в него компонентов, с другой — в рамках управления территориями необходимо курировать социально-культурную сферу, следить за ее развитием и вовлеченностью граждан. Современная социально-культурная сфера постоянно трансформируется, что связано с техническим прогрессом и с текущим этапом общественного развития.

Традиционные формы претерпевают изменения или отходят на второй план, что снижает эффективность текущих принципов управления социально-культурной составляющей жизни муниципальных образований. Управленцам всех уровней приходится осваивать новые технологии, активно выходить в цифровое пространство, формировать необходимый контент, регулировать сферу внутрисетевых отношений. В свою очередь, со стороны граждан формируется запрос на интеграцию традиционных и инновационных социально-культурных форм. Выделять значительное финансирование на все подобные на-

правления не представляется возможным, однако муниципальные чиновники могут эффективно использовать социальную активность населения.

В последние годы российскими гражданами был сформирован целый спектр инициатив, направленных на улучшение окружающего социального пространства. Они связаны с локальными явлениями и направлены на проблемы глобального характера. Поддержка данных инициатив может осуществляться в том числе на межмуниципальном уровне, что позволит распространять наиболее успешные решения на весь регион или на страну в целом.

Значительной социальной инициативой в нашей стране является волонтерское движение. Волонтер — это человек, добровольно и безвозмездно выполняющий какую-либо работу и занимающийся общественно полезной деятельностью в свободное от основной работы время<sup>1</sup>. Волонтеры осуществляют свою деятельность в самых разных направлениях: помощь пожилым гражданам, инвалидам, пациентам больниц, сиротам и др.; тушение пожаров; поиск потерявшихся людей; уборка мусора; помощь в проведении массовых мероприятий и т. д. Волонтерское движение — важный инструмент, направляющий гражданскую активность в конструктивное русло, и управленцам всех уровней необходимо использовать его в социальном развитии муниципального образования. В волонтерском движении могут принимать участие не только молодежь, люди среднего возраста, но и пожилые. Для пожилых людей это может стать способом повышения своей социальной значимости, обретением широкого круга общения, возможностью приложения своих сил, знаний и опыта. В Москве есть объединение волонтеров старшего возраста «Серебряные волонтеры»<sup>2</sup>. Изучение и внедрение их успешного опыта может быть полезным для муниципальных управленцев.

Существуют централизованные ресурсы, объединяющие волонтеров региона, открытые к сотрудничеству как с инициативными гражданами, так и с властями, например Ресурсный добровольческий центр Ленинградской области, входящий в состав «Ассоциации

---

<sup>1</sup> Объясняем по пунктам: что такое волонтерство // ДОБРО.ру. URL: <https://dobro.ru/news/7023-obyasnyаем-po-punkta> (дата обращения: 20.12.2021).

<sup>2</sup> Волонтеры 55+. Серебряные волонтеры спешат на помощь. URL: <https://volonter55.info> (дата обращения: 21.12.2021).

волонтерских центров»<sup>1</sup>. Деятельность центра нацелена на общую методическую помощь, на тренинговую деятельность, на работу в интернет-пространстве с целью «формирования положительного образа добровольческой деятельности среди молодежи Ленинградской области — повышение мотивации волонтеров к системной работе, формирование проектного мышления, получение максимального результата в реализации социально значимых проектов»<sup>2</sup>. В рамках межмуниципального сотрудничества возможно проведение совместных волонтерских проектов, межмуниципальных волонтерских команд, введение соревновательного элемента.

Одним из интересных и актуальных волонтерских проектов, нацеленных на решение экологической проблемы, остро стоящей перед всеми муниципальными образованиями, — проблемы мусора, — являются «Чистые игры». «Чистые игры» — это общественное движение, возникшее в 2014 г. в Санкт-Петербурге и быстро распространившееся не только по всей России, но и в других странах. Фактически это командные соревнования по очистке территорий от мусора и разделение отходов. Победители в соревнованиях получают символические призы. Сами соревнования проводятся в игровой форме и позиционируются как форма проведения семейного и коллективного досуга, помощь окружающей среде, обучение принципу раздельного сбора мусора, экологическое воспитание как детей, так и взрослых, активный отдых и т.д.<sup>3</sup>

Соревновательный элемент «Чистых игр» открывает широкие возможности для сотрудничества, в том числе и на межмуниципальном уровне. Даже в условиях пандемии «Чистыми играми» были разработаны децентрализованные безопасные форматы и онлайн-челленджи. В 2019 г. были проведены первые всероссийские соревнования. В странах Балтии с 2019 г. проводятся ежегодные соревнования «Кубок чистоты Балтийского моря»<sup>4</sup>. Организаторы «Чистых игр» активно сотрудничают с администрациями различного уровня и нацелены на распространение данного проекта на большее количество муниципальных образований. В свою очередь, граждане, принимающие ре-

<sup>1</sup> ДОБРО.ru. URL: <https://dobro.ru/organizations/75300/info> (дата обращения: 20.12.2021).

<sup>2</sup> Ресурсный добровольческий центр Ленинградской области // ДОБРО.ru. URL: <https://dobro.ru/organizations/75300/info> (дата обращения: 20.12.2021).

<sup>3</sup> О проекте // Чистые игры. URL: <https://cleangames.org/about> (дата обращения: 23.12.2021).

<sup>4</sup> История проекта // Чистые игры. URL: <https://cleangames.org/about#history> (дата обращения: 23.12.2021).

гулярное участие в проекте, отмечают повышение экологического самосознания и бережного отношения к природе.

Еще одним общественным объединением, нацеленным на межрегиональное сотрудничество и на активную работу с властями, является Движение исторической реконструкции. Историческая реконструкция — это воссоздание материальной и/или духовной культуры той или иной страны определенного исторического периода. В основном это связано с реконструкцией военной культуры. Движение исторической реконструкции — это хобби творческого характера, подразумевающее создание исторического культурного комплекса и воспроизведение конкретной материальной и духовной культуры в кругу единомышленников. По всей стране с 1980-х годов существуют и активно развиваются клубы исторической реконструкции, посвященные различным историческим периодам — от Древнего Египта и Рима до Первой мировой войны. Очень часто они посвящены реконструкции истории родного края определенного периода. Клубы реконструкторов часто бывают задействованы в различных городских мероприятиях, поскольку достаточно зрелищны и обычно имеют свою показательную культурную программу. Ежегодно в нашей стране проводятся десятки фестивалей исторической реконструкции, в том числе и в Ленинградской области.

Движение исторической реконструкции нацелено на активное сотрудничество с местными администрациями, поскольку от этого зависит в том числе успешное их существование и развитие. Они охотно работают с детьми и молодежью, вовлекая их в процесс наглядного изучения истории, занятия историческим фехтованием, воссоздания материальной культуры в виде традиционных ремесел и т. д. Историческая реконструкция позволяет лучше узнавать историческое наследие конкретного региона, в том числе на уровне муниципалитета. Знание истории формирует повышение патриотизма через приверженность своему родному краю.

Клубы исторической реконструкции активно взаимодействуют друг с другом, что позволяет проводить совместные мероприятия, поддерживаемые администрациями. Реконструкторы могут выезжать по школам и иным детским учреждениям для проведения мастер-классов и уроков живой истории. Возможно проведение межмуниципальных соревнований по историческому фехтованию, по стрельбе из лука и арбалета, фехтование на безопасной имитации оружия и т. д.

Муниципальные власти могут использовать для взаимодействия социальные связи, которые налаживают между собой представители различных социальных объединений, особенно творческого характера. Это могут быть общества любителей чего-либо (растения, животные, настольные игры и др.), объединения бардовской песни, ролевые игры живого действия, косплей и т. д. Деятельность данных объединений нацелена на творческое проведение досуга, на объединение для совместной реализации хобби. Поддержка подобных движений со стороны муниципальной администрации позволит как сформировать у участников чувство единства с местными властями, так и задействовать их ресурсы в интересах муниципалитета.

Важнейшим направлением деятельности как муниципального управления, так и межмуниципального взаимодействия является активность в цифровом пространстве. Это особенно актуально в связи пандемией Covid-19 и всеми особенностями и ограничениями, которые появились в повседневной жизни. Многие привычные формы взаимодействия либо не могут быть реализованы, либо проводятся в ограниченном формате. Проблемы недостаточной цифровизации современного муниципального управления регулярно поднимаются на всех уровнях.

Современному муниципальному образованию и его органам необходимо позиционировать себя в сети Интернет, причем в интерактивной его части, т. е. в социальных сетях. У каждой из социальных сетей есть своя аудитория, свои целевые группы, свои особенности контента. Только популярных социальных сетей в российском сегменте можно насчитать около 6–7; понятно, что муниципальному образованию невозможно быть представленным в них всех. Все шире распространяются рекомендации для муниципальных администраций и органов иметь страничку в российской социальной сети ВКонтакте, которая имеет наибольший охват русскоязычной аудитории и соответствует всем требованиям российского законодательства. ВКонтакте предоставляется возможность публиковать разноплановый контент, оставлять комментарии под постами (публикациями) и писать сообщения в группу. С помощью страницы (группы) ВКонтакте возможна коммуникация с гражданами, с общественными объединениями и др. Анализ страниц блогеров и групп ВКонтакте может помочь оперативно выявлять наиболее острые проблемы муниципального образования и настроения населения по тем или иным вопросам.

Тем не менее для более полного охвата присутствия только в ВКонтакте недостаточно. Рекомендуется иметь аккаунты еще как минимум в двух социальных сетях: Instagram и Telegram. Instagram интересен спецификой представления контента и аудиторией, нацеленной на визуальную составляющую интернет-общения. Здесь можно публиковать контент, нацеленный на повышение туристической привлекательности муниципального образования. Telegram, в свою очередь, нацелен на публикацию текущих новостей для оперативного информирования подписчиков. Администрации важно иметь собственный телеграм-канал, поскольку эта ниша очень быстро заполняется инициативными блогерами и их тематическими каналами различной направленности.

Особенно важно в этом плане межмуниципальное сотрудничество в социальных сетях. Оно включает широкий спектр различного рода деятельности, начиная со взаимных репостов и заканчивая проведением онлайн-мероприятий.

Репосты — публикация на своей странице постов с других дружественных страниц. Репосты могут решать сразу несколько проблем. Прежде всего это увеличение числа читателей определенной статьи или новости. Это реклама дружественных групп в социальных сетях и поддержка одобряемого контента. Репосты могут повышать количество постов в группе муниципального образования. Полезным представляется заключать договоренности с дружественными группами и блогерами о взаимных репостах.

Еще одним интересным современным направлением является проведение совместных флешмобов — заранее спланированных групповых акций в общественном месте (в том числе в интернет-пространстве). Флешмобы могут быть посвящены всероссийским и местным праздникам и значимым событиям, содержать объединяющий культурный или социальный аспект. Флешмобы привлекательны не только для молодежи, но и для других возрастных групп. С их помощью возможно привлекать внимание к тем или иным проблемам, развивать социальную активность, формировать праздничное настроение. Одним из самых крупных флешмобов в 2020 г. стали «Окна Победы», когда участникам было предложено оформить окна своих домов, офисов с использованием рисунков, картинок, фотографий и надписей, посвященных Победе советского народа в Великой Отечественной войне. Эта акция активно

рекламировалась на сайтах муниципальных образований и учреждений по всей стране<sup>1</sup>.

Современные информационные технологии расширяют коммуникационные возможности муниципальных образований. Появляются возможности проведения совместных мероприятий, в том числе и с отдаленными регионами. Онлайн-мероприятия позволяют привлекать участников, в том числе и зарубежных, и тем самым расширять географию присутствия и значимость самого события. Вложения в оборудование и в обеспечение интернет-канала достаточной пропускной способности оправдываются их дальнейшим использованием — совещания, конференции, круглые столы, обучение сотрудников и граждан и др.

Вместе с тем существуют проблемы, затрудняющие работу муниципалитетов в интернет-пространстве. Прежде всего это отсутствие нормативных методических актов, регламентирующих эту деятельность. Типичные проблемы работникам муниципальных администраций и учреждений каждый раз приходится решать заново, интуитивно отыскивая собственные способы. Необходимо поставить перед специалистами-документоведами задачу по созданию типовых организационных документов по работе в Интернете, по созданию и ведению групп в социальных сетях и т. д. Кроме того, необходимо повышать грамотность населения в области интернет-культуры, безопасного поведения, кибермошенничества и кибертравли и др., больше работать в этой области с пожилым населением, являющимися наиболее уязвимой категорией. Положительной тенденцией представляется тенденция ко все большей деанонимизации; через аккаунт в соцсети происходит авторизация на различных ресурсах. Но это повышает зависимость от социальных сетей и уязвимость через них не только граждан, но и официальных организаций. Возможный взлом аккаунта муниципального образования в социальной сети может привести к негативным последствиям.

Значимым элементом межмуниципального сотрудничества может стать взаимодействие различных заведений культуры: театров (в том числе любительских), библиотек, музеев (не только государственных, но и частных). Библиотечное и музейное пространство сейчас не мо-

---

<sup>1</sup> Стартовала Всероссийская акция «Окна Победы» в формате флешмоба // Динский район. URL: <https://dinskoi-raion.ru/about/info/news/46899/> (дата обращения: 28.12.2021).

жет ограничиваться узконаправленной деятельностью. Библиотеки, как и музеи, даже небольшие, должны стать в муниципальном образовании сосредоточием культурной жизни, формирующим с детства правильные установки. Частные музеи обычно заинтересованы в более тесном контакте с муниципальной администрацией и готовы участвовать в различных мероприятиях, в том числе для занесения их в свое портфолио и для привлечения аудитории. Возможно совместное проведение тематических мероприятий, обмен делегациями, выставка отдельных коллекций и др. Кроме того, библиотеки и музеи могут предоставлять помещения участникам общественных объединений для разовых или регулярных лекций, мастер-классов, настольных и иных игр и т. д. В этом случае решается сразу несколько задач: проблема досуга, особенно детей и молодежи, наполнение планов музеев и библиотек по мероприятиям, поддержка социально-одобряемых хобби, формирование позитивного новостного контента и др.

Современное межмуниципальное взаимодействие невозможно без отрыва от общества и от основных тенденций его развития. Новые вызовы и задачи приводят к повышению нагрузки на работников сферы муниципального управления и к усложнению их деятельности. Грамотно построенное сотрудничество административных структур и населения в социально-культурной сфере позволит оперативно решать возникающие проблемы и строить гармоничные взаимоотношения как внутри муниципалитета, так и за его пределами.



**ЗИМИН СЕРГЕЙ МИХАЙЛОВИЧ,**

*директор Центра городских технологий и пространственного развития  
Северо-Западного института управления — филиала РАНХиГС*

**СЕНДЕР АРИНА ВИКТОРОВНА,**

*директор программы Центра городских технологий  
и пространственного развития  
Северо-Западного института управления — филиала РАНХиГС*

**ГАЛУСТОВ КИРИЛЛ АРТЁМОВИЧ,**

*директор проекта Центра городских технологий  
и пространственного развития  
Северо-Западного института управления — филиала РАНХиГС*

## **ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ АГЛОМЕРАЦИЯМИ: САНКТ-ПЕТЕРБУРГ VS ПАРИЖ**

XXI век — век быстрой урбанизации. Вместе с тем этот процесс сопровождается и параллельной **субурбанизацией** — появлением вокруг крупных городов новых пригородов, вследствие чего формируются качественно новые формы расселения, так называемые **агломерации**. Обычно под ними понимают группы городов и поселков с тесными трудовыми, производственными, культурными связями (Pacione, 2009). Агломерацию также можно определить как территориально компактное размещение различных поселений, главным образом городских. Индустриальное развитие XIX—XX веков привело к невиданной до этого концентрации производительных сил в городах, к быстрому формированию городских агломераций и урбанизированных районов, возросла мобильность населения как на национальном, так и на межстрановом уровне, снижается доля сельского населения (Зубаревич, 2015). Наиболее важным индикатором агломерации является так называемая маятниковая миграция, связанная с перемещениями населения для работы, учебы или досуга в рамках агломерации (Полян, 2014). Современные агломерации быстро расширяются за счет развития транспортной инфраструктуры: появления новых железных и автомобильных дорог, улучшения работы общественного транспорта.

Более глубоким проявлением агломерации является процесс образования конурбаций (агломераций с несколькими ядрами) и особенно мегалополисов — обширных агломераций с заполненными

инфраструктурой пространства между городами и субурбанами с сопоставимым уровнем доходов населения. Иногда промежуточную форму групповых агломераций с общим функционалом еще называют «урбанизированным (или метрополитенским) районом», «региональной агломерацией». Также в отечественной литературе встречается понятие урбанизированной зоны, которая является наднагломерационной структурой мегалополисного типа и характеризуется интенсивным развитием городов и зон их влияния. Ниже мы приведем примеры видов городских образований.

Примерами агломераций можно считать, например, Москву, Токио, Пекин, Дели, Джакарту, Большой Париж, Санкт-Петербург. В рамках настоящего доклада мы решили остановиться на двух последних мегаполисах. Эти города имеют много общего не только в контексте сосредоточения множества государственных функций, но и в историко-культурном аспекте. Так, по мнению социолога Елены Тыкановой, оба города имеют очень сильные городские сообщества, где важное место при обсуждении градостроительной политики занимают дискуссии о роли сохранения исторического и архитектурного наследия. Они имеют схожую судьбу в области планировочных решений — Петербург один из первых городов Европы, сразу застраивавшийся по регулярному плану, а Париж прошел этот процесс в ходе реформ барона Османа в середине XIX века (так называемая османизация). Оба города являются важнейшими экономическими центрами своих стран, лидерами по показателям туристической активности, концентрации высокотехнологичных отраслей экономики, финансового сектора.

### **Санкт-Петербургская (Ленинградская) агломерация**

Санкт-Петербургская агломерация является моноцентрической агломерацией с ярко выраженным центром — Санкт-Петербургом. Сама агломерация простирается на 50 км от городских границ и является второй в России по площади и населению после Московской. Ее население, по разным оценкам, составляет от 5,5 до 7 млн человек. Петербург является самым северным городом-миллионником в мире, городом федерального значения. Ядром агломерации являются 13 из 18 районов города, которые находятся в зоне сплошной городской застройки. Внутри ядра проживает порядка 5 млн человек. Вокруг ядра существует два пояса поселений-спутников.

Как отмечают Межевич и Лачининский, Санкт-Петербургская агломерация генетически глубоко инкорпорирована в мировую экономику, но при этом прочно встроена в общероссийский контекст (Межевич и др., 2016). Уникальной административно-территориальной особенностью агломерации является факт ее нахождения в двух регионах (субъектах РФ) одновременно — Санкт-Петербурге и Ленинградской области. Причем у этих двух регионов порой возникают различные подходы к развитию агломерации, возникает острая конкуренция за основные ресурсы регионального развития, трудовые ресурсы (Лимонов и Батчаев, 2013).

Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года постулируется формирование агломераций на основе развития межмуниципального сотрудничества, которое предполагает заключение публично-правовых соглашений заинтересованными в развитии агломерации муниципалитетами. В том числе по этой причине в рамках подготовки последнего генерального плана Санкт-Петербурга было принято решение о разработке концепции агломерации — «Концепции совместного градостроительного развития Санкт-Петербурга и территорий Ленинградской области (агломерации) на период 2018–2038 годов с перспективой до 2043 года», чтобы разрешить все возможные противоречия между двумя субъектами РФ (Тимофеева, 2020).

Примерами взаимодействия регионов можно назвать решение выработать единые подходы для социальных выплат региональным ветеранам труда и жителям блокадного Ленинграда или попытки синхронизировать дорожные работы на дорожных магистралях, расположенных сразу в обоих регионах. В проектах существует формирование единых систем управления транспортом, образованием, медициной, ЖКХ, унификация системы общественного транспорта (Тимофеева, 2020). К руководству регионов приходит понимание, что доступность общественного транспорта и ключевых центров ядра агломерации является важнейшим фактором формирования цены на землю и недвижимость в регионах.

В то же время серьезным препятствием для дальнейшего развития Санкт-Петербургской — Ленинградской агломерации являются принципиально разные подходы органов государственной власти двух конституционно самостоятельных субъектов Российской Федерации к регулированию экономической деятельности, имуществен-

ных отношений, к решению экологических проблем, к социальной поддержке населения и т.д. Это обусловлено не только правовыми ограничениями взаимодействия двух регионов (Конституция РФ, бюджетное и налоговое законодательство), но и, главное, исторически сложившимися различными объективными условиями развития, обусловленными «коренными» факторами: природными, ресурсными, территориальными и социально-экономическими. Наличие указанных и иных «коренных» факторов не позволяет принять на государственном уровне однозначное управленческое и правовое решение о полном слиянии двух субъектов РФ.

В связи с этим представляется наиболее перспективным путь именно формирования агломерации на основе совершенствования правового регулирования отдельных отношений двух регионов, например гармонизация развития транспортной и энергетической инфраструктуры, регулирование маятниковой трудовой миграции, согласование тарифов на проезд в пригородном железнодорожном транспорте, создание сопоставимых экономических и административных условий функционирования субъектов малого и среднего предпринимательства, решение экологических проблем и утилизация ТКО, область культуры и сохранение исторического наследия.

Возможно, откроется перспектива развития межмуниципальных отношений как внутри каждого субъекта Российской Федерации, так и на межрегиональном уровне. Однако на сегодняшний день серьезные межмуниципальные отношения органов местного самоуправления Санкт-Петербурга и Ленинградской области практически отсутствуют. Исключение составляют только приграничные районы — Всеволожский, Выборгский, Ломоносовский, Гатчинский, Тосненский, части которых в наибольшей степени интегрированы в инфраструктуру, в социальную и экономическую жизнь Санкт-Петербурга.

Традиционно наиболее сложным поясом с точки зрения межмуниципального взаимодействия является восточная граница между ядром и первым поясом поселений-спутников, которая пересекается с административной границей Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Именно здесь сосредоточена масса конфликтных точек взаимодействия города и области, за последние 10 лет здесь сформировались даже новые города — Кудрово и Мурино. В этом же поясе в 2010–2020-е годы реализовываются самые значительные объемы жилищного строительства в агломерации. Ежегодный объем ввода

жилья превышает 1 млн кв. м. Здесь возникают новые промышленные и общественно-деловые зоны («Горелово», МЕГА-ИКЕА, автомобильные заводы Ford, Hyundai и т.п.). Однако относительно свободные параметры строительства в Ленинградской области создают дополнительную нагрузку на и без того перегруженную инфраструктуру Санкт-Петербурга. Вместе с тем следует отметить, что и в самом Петербурге в 2010-е годы жилищное строительство на периферии носило достаточно хаотический и вместе с тем крайне густой, высотный характер (ЖК «Северная долина» в Парнасе, Новое Мурино, ЖК «Живи в Рыбацком» и др.).

Развитие межмуниципальных отношений органов местного самоуправления Санкт-Петербурга и Ленинградской области на внутрирегиональном и межрегиональном уровне сдерживается по целому ряду труднопреодолимых причин. На межрегиональном уровне это, прежде всего, принципиально различная система организации местного самоуправления. В Ленинградской области она была сформирована на основе исторически сложившейся инфраструктуры государственного административного управления и идеально «вписалась» в федеральное законодательство. Сегодня Ленинградская область объединяет 205 муниципальных образований, в числе которых 17 муниципальных районов, 1 городской муниципальный округ (г. Сосновый Бор), которые в прежние годы представляли собой районные органы государственной власти. Они имеют значительные территории, устоявшиеся границы, полномочия по распоряжению собственными земельными, в том числе сельскохозяйственными, ресурсами (что для Ленинградской области крайне важно). Администрации муниципальных районов в основном сохранили прежние традиции государственного управления, эффективно взаимодействуют с органами государственной власти — правительством Ленинградской области. Органы местного самоуправления Ленинградской области обладают достаточными ресурсами и полномочиями, что позволяет им при поддержке правительства области развиваться относительно самостоятельно.

Администрации муниципальных районов разрабатывают собственные документы стратегического планирования, имеют относительно стабильные источники формирования бюджетов, многие (особенно приграничные) заключают самостоятельные соглашения с зарубежными государственными, муниципальными, общественными и коммерческими организациями.

Межмуниципальные отношения (за исключением конфликтных пограничных ситуаций и реализации крупных инфраструктурных проектов федерального и регионального значения) на границах нескольких муниципальных образований имеют характер скорее товарищеских отношений. Наличие каких-либо межмуниципальных образований, исполняющих часть полномочий органов местного самоуправления, не отмечено. При этом нельзя исключать и конкурентные отношения в части привлечения эффективных инвесторов. Органом, координирующим взаимодействие муниципальных образований, является Совет муниципальных образований Ленинградской области. Совет создан в форме некоммерческой организации и осуществляет свою деятельность в соответствии с требованиями Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также Федерального закона от 12 января 1996 года № 27-ФЗ «О некоммерческих организациях» применительно к ассоциациям.

В настоящее время в Ленинградской области проводится реформа местного самоуправления, пересматривается территориальная структура, централизуются отдельные полномочия. Так, например, правительство области монополизировало право согласования и утверждения правил землепользования и застройки (ПЗЗ), что на несколько лет фактически парализовало в отдельных районах области рынок земельных ресурсов и капитальное строительство.

В Санкт-Петербурге органы местного самоуправления формировались в 1990-е годы на совершенно иной основе.

В Санкт-Петербурге (в отличие от Ленинградской области) действует более жесткая, вертикально интегрированная система исполнительной власти: губернатор (председатель правительства), правительство, отраслевые органы исполнительной власти, администрации районных административно-территориальных образований, подведомственные государственные учреждения. Всего в Санкт-Петербурге 111 муниципальных образований, в том числе 81 муниципальный округ, 9 городов, 21 поселок.

Местное самоуправление осуществляется муниципальными органами на внутригородских территориях в соответствии с Уставом города. Перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга определяются соответствующими законам, исходя

из необходимости сохранения единства городского хозяйства. Предусмотренные федеральными законами полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения осуществляются органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга в том случае, если соответствующие вопросы определены как вопросы местного значения законом субъекта Российской Федерации.

Законом Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» к ведению органов местного самоуправления отнесено 44 вопроса местного значения. Однако очевидно, что большинство из них — второстепенного характера. Муниципальные органы не имеют права распоряжаться землей и объектами недвижимости (кроме собственных) на своих территориях, вводить местные налоги и сборы, определять условия деятельности хозяйствующих субъектов, но при этом им предоставлено право планирования размещения и контроля деятельности нестационарных торговых объектов, защиты прав потребителей, сбор статистических показателей о состоянии экономики (которые предприниматели предоставлять не обязаны), контроль за соблюдением законодательства в сфере благоустройства, участие в профилактике терроризма и экстремизма и т.д. При этом ключевые полномочия по управлению городским хозяйством, в том числе и по регулированию деятельности органов местного самоуправления, исполняются органами государственной власти. В Санкт-Петербурге имеется специальный уполномоченный орган — Комитет по территориальному развитию, на который возложены функции «координации» (фактически «управления») органами местного самоуправления. В 2005 году в городе был создан Совет муниципальных образований. Совет является юридическим лицом и действует в соответствии с требованиями Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также Федерального закона от 12 января 1996 года № 27-ФЗ «О некоммерческих организациях». В 2016 году был создан еще один координирующий орган — «Координационный совет по местному самоуправлению при губернаторе Санкт-Петербурга», выполняющий функции консультативно-совещательного органа правительства.

Муниципальные образования Санкт-Петербурга фактически имеют более низкий уровень самостоятельности и обладают значи-

тельно меньшим объемом полномочий и возможностей для саморазвития, чем органы местного самоуправления Ленинградской области (и тем более Парижа). Вопрос социально-экономического планирования (разработка документов стратегического планирования) просто неактуален, возможно, за исключением городов-спутников, где целесообразно прогнозировать и планировать пространственное развитие, но при наличии регионального либо федерального финансирования.

В этих условиях проблема межмуниципальных отношений сводится к решению, с участием органов государственной власти, вопросов формального согласования использования муниципальных территорий для нужд города. В Санкт-Петербурге (как и в Ленинградской области) не отмечено создания самостоятельных межмуниципальных органов (по типу парижских метрополий).

Развитию деловых межмуниципальных отношений (в Санкт-Петербурге и Ленинградской области) препятствует ряд факторов:

1. Органы государственной власти регионов рассматривают муниципалитеты как низшее звено государственного управления и в целях укрепления управленческой вертикали постоянно принимают меры по ограничению их полномочий, используя возможность манипулировать финансовыми ресурсами при планировании консолидированного бюджета субъекта РФ. В Санкт-Петербурге эта тенденция более очевидна, чем в Ленинградской области.

2. Принципы и правовые основы построения бюджетной системы Российской Федерации практически не позволяют развивать горизонтальные межбюджетные отношения. Бюджетный кодекс РФ не содержит прямого запрета на взаимное финансирование муниципалитетами друг друга или совместных программ, но, для того чтобы такие действия, совершённые в течение финансового года, не были квалифицированы как нецелевое использование бюджетных средств, необходимо внести изменения в закон о бюджете Субъекта Российской Федерации, а это практически невозможно. Предусмотреть подобные расходы при планировании бюджета на предстоящий финансовый год и два планируемых практически нереально в связи постоянным дефицитом средств на собственное развитие.

3. Создание межмуниципальных организаций и предприятий в Санкт-Петербурге не предусмотрено Законом Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге».



Таким образом, в исследуемых регионах можно отметить явную незаинтересованность органов государственной власти субъектов Российской Федерации в развитии деловых межмуниципальных связей (очевидно, по политическим мотивам).

Обновленная Конституция Российской Федерации открывает новые возможности для развития местного самоуправления. Фактически задан новый вектор развития. Статья 12 «новой» Конституции РФ декларирует, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, что органы местного самоуправления, в пределах своих полномочий, самостоятельны. **Органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти.**

В то же время в «новой» Конституции РФ появилось новое понятие — «публичная власть», которого в прежней редакции нет. Термин «публичная власть» используется в формулировках семи статей Конституции, в том числе в главе 8 «Местное самоуправление». В ст. 132 п.3 указано: **«Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории».** Передача органам местного самоуправления части властных государственных функций, возможно, станет дополнительным стимулом к развитию межмуниципальных отношений в Петербургской агломерации.

### **Парижская агломерация**

Во Франции еще в 1890 году был принят закон о целевых межмуниципальных организациях, получивших название «синдикаты», которые создавались для конкретных целей, как то, несколько соседних коммун (муниципалитетов) объединялись в синдикат, чтобы совместно организовать систему вывоза мусора или водоснабжения, синдикаты не имели права устанавливать и собирать налоги. На сегодняшний день во Франции с населением порядка 67 миллионов человек существует более 36 тысяч коммун, среди них много мелких коммун, которые в силу тех недостатка квалифицированных кадров и финансовых ресурсов не в состоянии самостоятельно решать многие вопросы местного значения, поэтому вопросы решаются за счет развития именно межмуниципального сотрудничества и объединения ресурсов.

С 1966 года, когда был принят закон, разрешивший крупным городам формировать межмуниципальные объединения с пригородами, начался этап развития межмуниципального сотрудничества, что стало первой правовой формой управления агломерациями. В дальнейшем число форм межмуниципального сотрудничества только возрастало, исходя из потребностей управления муниципалитетами разного масштаба.

В настоящее время во Франции существует четыре вида межмуниципальных объединений с правом устанавливать и собирать собственные налоги: 1) межмуниципальные объединения сельских коммун; 2) межмуниципальные объединения малых и средних городов; 3) межмуниципальные объединения сравнительно крупных городов; 4) межмуниципальные объединения на базе крупных городских агломераций (метрополий).

Отметим, что в европейской практике метрополиями принято называть то, что в России определяется как агломерация: крупный город с пригородами и городами-спутниками, а также с существенной маятниковой миграцией из периферии в центр. Во Франции метрополия — это наиболее интегрированный вид межмуниципальных объединений. Если сельским коммуна́м дано право свободно входить и выходить из объединения, то в случае с метрополией решение о том, какие муниципалитеты войдут в нее, принимается на национальном уровне и утверждается законом. На сегодняшний день во Франции создано 22 метрополии, двум из них, в том числе Большому Парижу, присвоен особый статус. В 2020 году население метрополии составило 12 миллионов человек, производилось 31 % ВВП на 612 миллиардов евро, с 960 000 предприятиями и 6 миллионами рабочих мест. На примере Большого Парижа мы покажем далее различие метрополии как естественно сложившейся системы расселения вокруг крупного города от метрополии как институционально закрепленной структуры управления.

Большой Париж как метрополия создана на основании закона, принятого в 2014 году, а функционировать стала с 1 января 2016 года. Этот закон институировал метрополию (агломерацию) Большой Париж в качестве «общественного устройства межкоммунальной кооперации» и направлен на создание новых конкурентоспособных полюсов вокруг Парижа и укрепление сети общественного транспорта «Большого Парижа». В метрополию была включена 131 коммуна,

в том числе муниципалитет Париж. Население метрополии составляет около семи миллионов человек. Однако если Париж и окрестности вокруг него рассматривать с точки зрения неразрывно застроенной территории и связанной маятниковой трудовой миграцией, то реальная агломерация охватывает гораздо большую территорию вокруг столицы Франции, нежели метрополия Большой Париж. На территории метрополического региона проживают 12,7 миллиона человек. Однако в силу разных причин законодатель не решился всю урбанизированную территорию вокруг Парижа, объединенную экономическими и транспортными связями, слить в единую административную управленческую структуру, что, собственно, делает Большой Париж суперагломерацией номер один в Европейском союзе, ставя его даже впереди Большого Лондона.

Кратко о системе управления агломерационным развитием Большого Парижа. Коммуны, вошедшие в Большой Париж, создали управляющий орган — Совет метрополии, в который вошли 210 депутатов, избранные методом делегирования от коммун; градостроительное планирование, жилищное строительство, охрана окружающей среды, развитие транспортной сети — это ключевые полномочия метрополии. В отношении градостроительной политики именно Совет метрополии утверждает, где будут размещаться промышленные, жилые или рекреационные зоны.

Коммуна Парижа разделена на 20 внутригородских округов, которыми управляют Советы, в которые входит от 10 до 40 депутатов. Всего в 20 округах 354 депутата. Помимо этого, округа делегируют своих депутатов в Совет Парижа, а мэр Парижа избирается именно депутатами Совета Парижа. Основными полномочиями внутригородских округов являются организация и содержание детских садов и центров, спортивных центров и стадионов, благоустройство местных парков и скверов. Советы округов согласовывают проекты застройки территорий, участвуют в распределении социального жилья, которого во Франции очень много. Внутригородские округа занимаются регистрацией рождений, смертей, браков. Внутригородской округ разделен на четыре квартала, а всего их в Париже 80. Внутригородской округ может принять решение о создании совета квартала. Стоит заметить, что такое деление на внутригородские округа во Франции есть еще только в Лионе и Марселе. Франция развивается по пути закрепления на законодательном уровне механизмов управления раз-

витиём агломераций, определения их территорий, формирования и определения перечня полномочий органов управления, источников финансирования. Для целей экономического и статистического учета Национальный институт статистики и экономических исследований Франции выделил урбанизированную территорию, включающую Париж с пригородами, — метропольный регион значительно крупнее Большого Парижа. Статистические наблюдения и исследования на этой территории начали проводиться с 1996 года. Статистический учет по метропольным регионам ведется по единым методикам.

Большой Париж является городским, социальным и экономическим проектом национального измерения, объединяющим стратегические территории региона Иль-де-Франс, в первую очередь, Париж и сердце парижской агломерации, и продвигает устойчивое, солидарное и творческое экономическое развитие рабочих мест парижского региона, цель которого — стереть экономические и транспортные границы для региона Иль-де-Франс, на который приходится 31 % ВВП Франции, численность составляет более 12 миллионов человек, находятся 960 000 предприятий с 6 миллионами рабочих мест. Состоит Большой Париж из восьми департаментов и 1281 коммуны и также имеет внутреннее деление: собственно Париж, «Внутреннее Кольцо» и «Внешнее Кольцо». По мнению Президента Франции Эммануэля Макрона, Большой Париж будет в состоянии сократить загрязнение, пробки и будет содействовать метрополии, уважающей окружающую среду. Сейчас в метрополии одновременно осуществляются 85 проектов общей площадью 2,8 млн квадратных метров. Формирование основного документа, задающего вектор развития и функционирования агломерации, — проекта развития агломерации, содержащего ключевые вопросы развития агломерации, позволяет обеспечить формирование различных вариантов развития, описывает основные целевые индикаторы поддерживаемых областей и предлагает мероприятия по достижению заданных целевых показателей с поэтапным графиком. Проект сосредоточен на региональном развитии (экономическом, социальном) и базируется на развитии диалога муниципалитетов и главных действующих лиц в области мобилизации негосударственных субъектов.

Главной целью Большого Парижа стало создание «умного города» для более комфортной жизни, борьба за экологию, в ходе которой будут созданы зоны с запретом на въезд неэкологичного транспорта,

и создание 70 тысяч новых рабочих мест. Ключевым большим проектом агломерации стал «Транспортный план», включающий развитие метро, железнодорожных линий и транспортных узлов: к 2025 году Большой Париж должен получить 205 км новой рельсовой системы Grand Paris Express. Новая транспортная система, по задумке разработчиков, должна втянуть пригороды в городскую жизнь, дать больше возможностей перемещений к рабочим местам, к зонам развлечений, к вокзалам без использования автомобиля, а для большей транспортной связности города необходимо будет построить более 50 станций метро. Большой Париж производит примерно 50 млн кубометров отходов, поэтому была разработана специальная технология, которая отслеживает такие отходы на каждом этапе, начиная со старта строительства и до захоронения отходов, и включает также обработку мест захоронения отходов, представляющих опасность для окружающей среды. С 2009 года было разработано несколько проектов специально для парижской метрополии, один из которых — «вертикальная деревня» — 18-этажное здание с садовыми пространствами через каждые 2–3 этажа, где люди могут общаться друг с другом. Кроме этого, подобное здание будет располагаться в коммуне Нёйи-сюр-Сен, примыкающей к Булонскому лесу, западной окраине Парижа, представляющее настоящий сад с дикими птицами на верхних уровнях здания, которым смогут управлять его жители: сад можно трансформировать с помощью внешних террас, а на первых этажах будут располагаться офисные помещения. Девелоперские компании нацелены на разработку и строительство зданий, которые отвечают потребностям современных городских жителей и могут адаптироваться к ним. Примером может служить проект 53-этажного небоскреба смешанного использования, с офисами, магазинами, ресторанами, гостиницами и квартирами, в парижском пригороде Дефанс, где в качестве инновационных решений предложены гибкие и модулируемые пространства с трансформируемыми в зависимости от задачи помещениями.

Разгрузка Большого Парижа и создание полноценной системы пригородов, которая была бы способна сопротивляться притяжению Парижа, происходят двумя путями: сбалансированном гармоничном развитии и одновременной разгрузке самого Большого Парижа. Планом развития данной агломерации была предусмотрена застройка городской периферии по всем направлениям, поэтапно на 20, 30 и 40 лет на основе трех основных принципов: Киотский протокол о

сокращении вредных выбросов в атмосферу, интеграция пригородов, создание и переформирование транспортной инфраструктуры. Упор сделан на децентрализацию управления и увеличение степени автономии региональных органов власти, вывоз государственных органов и переселение чиновников не рассматривались. Однако в интегрированных пригородах сделан акцент на разветвление системы местного самоуправления и на создание условий для притока горожан. Прогнозные ожидания на полную реализацию проекта Парижской агломерации составили около 38 млрд евро. Второй путь преодоления диспропорций регионального плана между метрополией и ее периферией заключался в создании полноценной системы пригородов, которая была бы способна сопротивляться притяжению Парижа, для этого во Франции активно используются договорные инструменты: агломерационные контракты («одна территория — один проект — один контракт»), городские контракты, являющиеся инструментом для расширения сотрудничества между муниципалитетами и центральным правительством, и метропольные контракты, фокусирующиеся на получении результатов, которые поддерживают и расширяют процесс развития городских районов.

Опыт Большого Парижа показывает, что для решения коммуникационного вопроса между городом и предместьями нужен *продуктивный план*, принятый на уровне правительства, спущенный сверху, тогда проблемы коммуникации будут разрешаться, несмотря на административные разделения территории. Отметим, что сегодня во власти у Франции — центристское большинство, мэрия Парижа и управление большей части близких к Парижу департаментов — в руках социалистов и коммунистов, тогда как на последних выборах в региональном совете Иль-де-Франс победу одержали правоцентристы, следовательно, успех суперпроекта «Большой Париж» возможен только в случае компромиссной и конструктивной позиции ведущих политических сил Французской Республики. Метрополия Большой Париж на своем примере доказывает эффективность комплексных программ градостроительного, инфраструктурного (транспортного) и социально-экономического развития, решая три основные проблемы: планирование развития с учетом охраны окружающей среды; реорганизация транспортной сети и интеграция пригородов. Перспективным представляется полицентричное развитие, когда помимо старой столицы на территории Большого Парижа создается несколь-

## Сопоставление агломераций Санкт-Петербурга и Парижа

Критерии	Агломерации	
	Санкт-Петербург	Париж / Большой Париж
Год основания	1703	X–XI в.
Население	6–7 млн человек	2 240 621 человек / 12 млн человек
Площадь	10–12 тыс. км <sup>2</sup>	105,40 км <sup>2</sup> / 814 км <sup>2</sup>
Место агломерации в стране	2	1
Тип агломерации	Моноцентрическая	Переходная (из моноцентрической в полицентрическую)
Характер управления	Полицентрический: губернаторы Санкт-Петербурга и Ленинградской области как руководители субъектов РФ. Система муниципальных образований. Координационный совет по местному самоуправлению при губернаторе Санкт-Петербурга. Отсутствуют официальные органы управления агломерацией	Полицентрический — многослойная система управления межмуниципальными образованиями: 1. <i>Столичный совет Большого Парижа</i> — члены городского совета — совещательный орган метрополии Большой Париж. Совет избирает <i>президента</i> , отвечающего за управление мегаполисом и олицетворяющего исполнительную власть. Метрополия также включает столичный офис, который является совещательным органом по вопросам, которые были делегированы ему советом. 2. <i>Собрание мэров городов метрополии БП</i> — консультативный орган, в составе все мэры муниципалитетов, расположенных в территориальной юрисдикции метрополии; один раз в год для обсуждения программы действий и отчет о деятельности метрополии; формулирует заключения и рекомендации, которые направляются в городской совет. 3. <i>Совет по развитию</i> еще один консультативный орган, объединяющий экономических, социальных и культурных партнеров, жителей метрополии БП по основным направлениям развития. В периметре метрополии создано 11 территориальных общественных заведений (ТОО). В каждом из них создается территориальный совет, состоящий из делегатов от муниципалитетов, входящих в периметр территории. Эти ТОО действуют в соответствии с положениями, применимыми к муниципальному образованию. Большой Париж включает в двойной уровень межмуниципального сотрудничества.

<p>Пространственные особенности</p>	<p>1) самая северная миллионная агломерация мира;  2) значительная протяженность с запада на восток;  3) агломерация административно включает 2 субъекта Федерации — Санкт-Петербург и Ленинградскую область;  4) высокие масштабы жилищного строительства на границах субъектов РФ (ядра и первого пояса поселений-спутников);  5) высокая урбанизированность периферии;  6) концентрация богатства и экономической деятельности в пределах ядра агломерации;  7) высокая концентрация инвестиций в основной капитал в пределах ядра агломерации и резкое падение на периферии</p>	<p>1) крупнейший город Западной Европы последнего тысячелетия;  2) мощная радиально-кольцевая структура;  3) произошло развитие депрессивных территорий за счет формирования научно-инновационных, производственных и аграрных кластеров;  4) хорошо сформированная законодательная база по вопросам организации деятельности муниципальных структур позволяет конкретнее прописывать различные задачи муниципального развития под определенные контракты (агломерационные, городские, метропольные)</p>
<p>Проблемы</p>	<p>1) несогласованность стандартов жилищного строительства в Санкт-Петербурге и Ленинградской области;  2) неопределенность работы муниципальных образований, несоответствие полномочий МО Санкт-Петербурга и Ленинградской области;  3) отсутствие единой системы управления, нормативно-правовой основы управления агломерацией</p>	<p>1) разработка, принятие и практика использования нормативно-правовых актов в области муниципального взаимодействия — длительный процесс, имеющий избыточное количество региональных институтов управления, что привело к увеличению численности государственных и муниципальных служащих, и расходной части бюджета, что сформировало перегруженную многослойную систему управления межмуниципальными образованиями;  2) размыта ответственность между различными уровнями власти по вопросам жизнеобеспечения населения и социально-экономического развития территорий;  3) падение уровня доверия населения к административным органам, снижение ответственности членов управления за принимаемые решения</p>



ко ядер притяжения со своими офисными центрами, новыми музеями, театрами и современным низкоэтажным жильем.

Санкт-Петербургская и Парижская агломерации имеют разные стартовые позиции агломерационного развития. Подводя итоги обзора, становятся очевидными юридические сложности развития агломераций в России, особенно с учетом сложной системы взаимодействия государственной власти и муниципалитетов. Для развития межмуниципального аспекта управления агломерациями необходимо выстраивание системы эффективного взаимодействия, пересмотра институциональной базы управления. Опыт Парижа в этом плане мог бы поспособствовать развитию Петербургской агломерации. Подвести итоги настоящего доклада авторы предлагают в табличной форме (см. таблицу), которая позволит наглядно увидеть основные различия в проблемных аспектах управления городскими агломерациями Санкт-Петербурга и Парижа.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Racione M.* Urban geography: a global perspective. 3d ed. New York: Routledge, 2009. 736 p.
- Зубаревич Н.В.* Страна городов: теория и практика российской урбанизации // Гл. в кн. «Стимулы, парадоксы, провалы: Город глазами экономистов»/ под ред. В. Аузана. М.: Strelka Press, 2015. 224 с.
- Лимонов Л.Э., Батчаев А.Р.* Санкт-Петербург и Ленинградская область: связи, проблемы, координация развития агломерации // *Пространственная экономика*. 2013. № 1. С. 123–135.
- Межевич Н.М., Лачининский С.С., Береснев А.Е.* Эффекты местоположения и экономическое развитие Санкт-Петербургского крупного городского ареала // *Псковский регионалогический журнал*. 2016. №2 (26). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/effekty-mestopolozheniya-i-ekonomicheskoe-razvitie-sankt-peterburgskogo-kрупnogorodskogo-areala> (дата обращения: 08.11.2021).
- Полян П.М.* Территориальные структуры — урбанизация — расселение: теоретические подходы и методы изучения. М.: Новый хронограф, 2014. 788 с.
- Тимофеева Л.* На подступах к агломерации: [Санкт-Петербург и Ленинградская область продолжают интегрироваться] / Л. Тимофеева // *Санкт-Петербургские ведомости*. 2020. 21 августа. С. 2.
- La métropole du Grand Paris, 2 mars 2021, <https://www.vie-publique.fr/fiches/20128-la-metropole-du-grand-paris>
- Métropole du Grand Paris, <https://www.blancmesnil.fr/votre-mairie/le-territoire/metropole-du-grand-paris>

**САМАНДИНА ЛАРИСА ВАСИЛЬЕВНА,**  
*кандидат исторических наук, доцент кафедры государственного и  
муниципального управления и служебного права Дальневосточного  
института управления — филиала РАНХиГС*

## **ТРАНСГРАНИЧНАЯ АГЛОМЕРАЦИЯ БЛАГОВЕЩЕНСК (РОССИЯ) — ХЭЙХЭ (КИТАЙ). В ЗЕРКАЛЕ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА**

Развитие Дальневосточного региона является одной из важнейших задач Российского государства на современном этапе. На стратегической сессии в Координационном центре Правительства РФ было отмечено, что грамотное территориальное планирование и развитие агломераций, создание инфраструктуры для повышения качества жизни населения Дальнего Востока должны стать приоритетами развития территории.

В рамках данной статьи рассмотрим подходы к формированию и управлению трансграничными агломерациями за рубежом и в контексте использования зарубежного опыта более подробно остановимся на примере трансграничной агломерации Благовещенск (Россия) — Хэйхэ (Китай) (далее — Благовещенск — Хэйхэ).

Существуют различные понятия и методики, определяющие понятие «агломерация». В отсутствие федерального закона об агломерациях рассмотрим определение агломерации, закрепленное в Стратегии пространственного развития Российской Федерации, — это «совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей численностью населения более 1 000 человек (крупнейшая городская агломерация) и 500 тыс. — 1 000 тыс. человек (крупная агломерация), связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми и социальными связями» [2]. В проекте федерального закона «О городских агломерациях» записано: «городская агломерация — это территория городского округа, либо городского округа с внутригородским делением, либо города федерального значения, объединенная с территориями иных муниципальных образований устойчивыми социальными, экономическими и хозяйственными связями». В статье

14 данного законопроекта устанавливаются особенности формирования городской агломерации и управления развитием городской агломерацией на территориях муниципальных образований, расположенных в двух и более граничащих между собой субъектах Российской Федерации [20]. При этом ни в законопроекте, ни на парламентских слушаниях по данной проблеме не рассматривался вопрос о трансграничных агломерациях, объединяющих муниципальные образования, относящиеся к разным государствам [21].

Процесс формирования и правового закрепления современных моделей управления городскими агломерациями в России идет медленными темпами, на основе использования опыта целого ряда государств, где широко используются различные модели управления городскими агломерациями. Пути решения агломерационных проблем и роль муниципалитетов в агломерации за рубежом рассматриваются в русле трех основных теорий метрополитенского управления (управления городскими агломерациями): теория муниципальных реформаторов, теория общественного выбора и новый регионализм [12].

Одним из самых распространенных подходов к классификации моделей управления агломерациями является подход, в рамках которого выделяются одноуровневые и двухуровневые модели, при этом представления авторов по поводу классификации видов в рамках одной модели отличаются. При характеристике моделей управления агломерациями выделяются достоинства и недостатки моделей [7, 10, 13].

Вызывают интерес попытки исследователей представить авторские подходы к классификации моделей управления агломерациями, например вариант классификации, предложенный Ю.В. Павловым. Автор предлагает «ранговую классификацию, когда все модели вначале делятся на два семейства в зависимости от статуса управляющей организации, затем модели с муниципальным/региональным статусом разбиваются на два рода по количеству уровней управления (одноуровневый, двухуровневый), а двухуровневый род по статусу второго уровня управления делится на двухуровневую муниципальную и региональную группы». Сформированная классификация, по мнению автора, позволяет перейти к многокритериальному подходу, все модели управления городскими агломерациями были разбиты на четыре группы моделей: одноуровневая, двухуровневая муниципаль-

**Таблица 1. Критерии органа управления городскими агломерациями**

Критерий	Значение критерия	Пояснение критерия
Географический охват территории	Ядро и часть периферии ГА	Если сфера ответственности органа управления выходит за пределы ГА, территория ГА все равно должна составлять большую часть зоны ответственности
Статус управляющей организации	Национальный, субнациональный (региональный)	Получить его можно или путем придания государством этого статуса органу управления ГА, или через включение представителей органов власти государственного/регионального уровня в директорат управляющей организации
Главная цель управляющей организации	Создание органа управления для решения проблем ГА	Решение проблем в ГА. Поэтому региональные правительства, частично регулирующие развитие, не могут считаться органами управления ГА
Набор функций	Управляющая организация ГА занимается несколькими направлениями развития ГА	Организация только с одним направлением является отраслевой, а не органом управления ГА (поэтому так называемый специальный район не может быть органом управления ГА, нужны как минимум два отраслевых направления)

ная, региональная, договорная. В рамках каждой группы на основании реально существующих и описанных в литературе моделей были сформированы отдельные классификации [11].

В контексте рассматриваемой темы представляют интерес приведенные Ю.В. Павловым критерии ОЭСР по отнесению организации к органу управления городской агломерации [12].

В России существует так называемый пространственный дивиденд — возможность ускорить темпы экономического роста за счет повышения эффективности пространственной организации территорий [6]. Поэтому вполне логично формирование трансграничных (трансрегиональных, межрегиональных) агломераций как одного из вариантов развития агломерационного процесса на основе трансграничного сотрудничества.

Как правило, под трансграничными агломерациями (transborder agglomération) подразумеваются территориальные образования, интегрирующие промышленные и транспортные узлы, системы коммуникаций, города и населенные пункты, располагающиеся на территории двух и более государств. Трансграничная агломерация представляет собой конурбацию (полицентрическую городскую агломерацию) [4].

В рамках рассматриваемой темы остановимся более подробно на подходах к использованию терминов для описания трансграничных агломераций. Представляет интерес обобщение подходов, проведенное Е.В. Михайловой; данные представлены в табл. 2 [8].

По мнению автора, наиболее нейтральным понятием для характеристики населенных пунктов, разделенных границей, являются термины «смежные», «соседние» или «парные» приграничные поселения (так как они содержат два объективных качества, сочетание которых выделяет этот вид населенных пунктов: примыкание друг к другу и к государственной границе). Все чаще ученые отдают предпочтение использованию понятий «города-близнецы», «двунациональный город» и «трансграничная агломерация», в которых отражено состояние взаимодействия населенных пунктов, находящихся по разные стороны государственной границы.

Солидарны с позицией Е.В. Михайловой о необходимости дистанцироваться от заданной европоцентричными исследованиями трактовки смежных приграничных городов. Полагаем вполне обоснованным предложение автора об использовании в качестве родового понятия для пар городов, примыкающих к государственным границам, термина «трансграничное территориальное образование» (далее ТТО).

Среди отличительных признаков ТТО как объекта управления Е.В. Михайловой выделены следующие черты: «наличие у административно-территориальных единиц по обе стороны границы потребности и возможностей налаживания двустороннего межмуниципального сотрудничества; общность исторического прошлого сопредельных муниципалитетов; существенная разница в уровне социально-экономического развития сопредельных муниципалитетов; вовлеченность административно-территориальных единиц по обе стороны границы в процессы внешнеэкономических связей; периферийное положение приграничных муниципалитетов (часто выраженное в удаленности от государственной границы и от региональных центров); наличие предпосылок для стихийного формирования

**Таблица 2. Перечень терминов, описывающих трансграничные территориальные образования**

<b>Термин</b>	<b>Территория использования</b>	<b>Ученые, использующие термин</b>	<b>Дисциплины, в рамках которых встречается термин</b>
Смежные поселения (adjacent settlements)	Повсеместно	Eskilinen H., Kotilainen J., 2005 [6]	География, территориальное планирование
Города-близнецы (twin cities)	Американско-мексиканская граница, внешние и внутренние границы ЕС	Arreola D., 1996 [7]; Joenniemi P., Sergunin A., 2011 [8]	Политология, международные отношения, управленческие науки
Двунациональный город (binational city)	Херцогенрат - Керкраде (немецко-нидерландская граница)	Buursink J., Ehlers N., 1999 [9]; Ehlers N., 2001 [10]	Политология, антропология
Соединенный город (connected city)	Копенгаген — Матъмё (датско-шведская граница)	Bucken-Кнапп G., 2001 [11]; Joenniemi P., Sergunin A., 2009 [12]	Политология, территориальное планирование
Двойной город (double city)	Иматра — Светогорск (финско-российская граница)	Кайсто В., Нартова Н., 2008 [13]	Социология, антропология
Трансграничная агломерация (transborder agglomeration)	Таранио — Хаппарканда (финско-шведская граница)	Joenniemi P., 2014 [14]	Урбанистика, территориальное планирование, территориальный менеджмент

трансграничного сообщества» [8]. Представляется, что большинство этих характеристик можно использовать для описания агломерации «Благовещенск — Хэйхэ».

Более подробно остановимся на одной из характеристик — общность исторического прошлого сопредельных муниципалитетов. Появившийся во второй половине XIX в. новый поселок, Сахалынь, (Хэйхэ) сразу же стал выполнять функции партнера Благовещенска по приграничной торговле. В дореволюционный период были разработаны планы превращения Хэйхэ в один из центров всей российско-

китайской торговли, планировалось строительство моста в районе Хэйхэ. Советская власть проявила интерес к сотрудничеству с Хэйхэ с первых дней своего существования на Дальнем Востоке. Затем Благовещенск и Хэйхэ прошли сложный длительный период — от крепкой дружбы до охлаждения отношений и наоборот.

Завершая исследование, авторы отмечают «роль и место Хэйхэ в системе советско-китайских приграничных торгов экономических отношений, окончательно оформившихся в 1980-х гг., с учетом опыта предыдущих этапов истории, без перерывов и серьезных изменений перешли в современную эпоху российско-китайских отношений» [5]. На наш взгляд, общность исторического прошлого Благовещенска и Хэйхэ, накопленный опыт взаимодействия позволяют им в современных условиях быстрее найти оптимальный вариант решения проблем.

С точки зрения исследуемого вопроса представляют интерес подходы к понятию «трансграничное управление». Данное понятие рассматривается с точки зрения политической географии, с точки зрения организационной теории, с точки зрения управленческой науки, и с их позиций ядром трансграничного управления является само правительство.

В системе трансграничного управления, «помимо придания особого внимания государственно-частному партнерству, то, как управлять межправительственными отношениями (включая отношения между правительственными ведомствами)», является существенным фактором успешности трансграничного управления [17].

Рассматривая определение приграничной территории в рамках трансграничности, авторы отмечают, что приграничные территории обеих стран являются составными частями международной трансграничной территории.

Необходимо отметить, что Россия и Китай придают серьезное внимание вопросам развития своих приграничных территорий. Правительством КНР был принят «План развития Северо-Востока КНР», в котором рассматриваются и вопросы взаимодействия между трансграничными городами Правительство г. Хэйхэ уже перешло к заявлениям в отношении своих российских соседей: «два государства — один город» и «города-близнецы» [3].

В Российской Федерации принята Концепция развития приграничных территорий субъектов Российской Федерации, входящих

в состав ДФО. В данном документе представлены цели, задачи, механизмы и основные направления государственной политики в сфере развития приграничных территорий на определенном участке государственной границы.

В Концепции предлагается сформировать перечень конкурентоспособных «точек роста» дальневосточных приграничных территорий, обеспечивающих опережающий рост инвестиционной и предпринимательской активности.

Наиболее благоприятными территориями для таких проектов являются городские агломерации (города Хабаровск, Благовещенск, Уссурийск и Краснокаменск), имеющие преимущества за счет близости к рынкам рабочей силы, к рынкам сбыта, наличия развитой коммуникации, транспортной и инженерной инфраструктуры. Не прослеживается явных противоречий в целях региональной политики двух стран в этом регионе. Это создает потенциал для совместного развития [14].

В документе также определены приоритетные направления: транспортно-логистическая деятельность, фармацевтическая деятельность, производство строительных материалов, деревообработка, переработка (транспортированию, обработке, утилизации) твердых бытовых отходов, сфера сельскохозяйственного производства [1].

На российско-китайской границе сложились относительно благоприятные условия для формирования подобных связей. Наиболее ярким примером за счет уникального географического и административного положения на данном этапе является трансграничная городская агломерация Благовещенск — Хэйхэ [9]. Благовещенск — Хэйхэ — крупнейшая формирующаяся трансграничная агломерация Российской Федерации. На всем протяжении российско-китайской границы это единственное место, где соседствуют города, а не малые населенные пункты. Благовещенск — один из немногих городов Российской Федерации, расположенный непосредственно на государственной границе и имеющий опыт сотрудничества. Так, еще в 2009 году Благовещенск и Хэйхэ подписали Соглашение о побратимских отношениях, исходя из имеющегося опыта международного взаимодействия.

Необходимость оценки зарубежного опыта формирования и управления трансграничными агломерациями обусловлена попыт-



ками использования лучших практик при формировании трансграничных агломераций в России, этой теме был посвящен четвертый Амурский экономический форум, на котором были рассмотрены данные вопросы в рамках обсуждения перспектив формирования трансграничной агломерации Благовещенск — Хэйхэ [19].

С позиций использования зарубежного опыта выступающие обратили внимание на одну из самых ярких трансграничных агломераций — город Лилль. Он находится на стыке Бельгии и Франции. В рамках агломерации был сделан упор на развитие транспортной инфраструктуры, дан толчок к развитию экономики. Необходимо отметить, что в этом случае взаимодействовали страны с родственной европейской культурой. Примером взаимодействия государств с разными культурами является опыт взаимодействия американского и мексиканского городов — Сан-Диего и Тихуана [15].

Благовещенск — Хэйхэ — трансграничная агломерация с двумя центрами — город Благовещенск (административный центр Амурской области, РФ) и район Айхуэй (городской округ Хэйхэ, КНР). На территории России в состав агломерации также входят граничащие с Благовещенском сёла Благовещенского района: Каникурган, Чигири и Верхнеблаговещенское. Цель агломерации — сделать максимально эффективным тот потенциал, который имеют Благовещенск и Хэйхэ в силу сложившихся исторических и географических условий, а именно создать крупнейший транспортно-логистический и экономический центр на российско-китайской границе.

На «АмурЭкспоФоруме» в 2019 году впервые был представлен проект трансграничной агломерации Благовещенск — Хэйхэ, разработанный администрацией амурской столицы. Суть проекта заключается в экономическом и транспортном объединении двух городов для их дальнейшего развития. Создание трансграничной агломерации позволит обеспечить рост инвестиционной привлекательности бизнеса; совместными усилиями создавать и эффективно развивать экономическую и социальную инфраструктуру, характерную для больших городов; решить транспортные, экономические, экологические и другие проблемы с помощью создания и внедрения совместных проектов; обеспечить население рабочими местами [16].

В мае 2019 года заместитель мэра города Благовещенска, глава Благовещенского района и заместитель секретаря городского комитета КПК городского округа Хэйхэ подписали меморандум о

взаимодействии при формировании концепции трансграничной агломерации. Несмотря на подписание трехстороннего меморандума между обозначенными сторонами, активное участие в решении проблем агломерации принимают федеральные и региональные органы государственной власти. Согласно отчету о результатах деятельности правительства Амурской области за 2019 год проведена большая работа в рамках реализации агломерационных мероприятий.

Инвестиционный проект «Строительство пограничного мостового перехода через р. Амур (Хэйлунцзян) в районе города Благовещенска (Российская Федерация) — Хэйхэ (Китайская Народная Республика). Автодорожный мостовой переход» компании с ограниченной ответственностью по развитию и строительству моста «Амур (Хэйлунцзян)» в декабре 2019 года завершен. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 07.02.2019 № 155-р предусмотрено установление автомобильного пункта пропуска Каникурган, в связи с чем строительство с учетом ранее данных поручений Правительства Российской Федерации предполагается силами ФГКУ Росгранстрой за счет средств федерального бюджета в рамках национального проекта «Международная кооперация и экспорт». В 2019 году группа компаний «Регион» заявила о реализации на территории Амурской области 4 масштабных инвестиционных проектов. Строительство трансграничной канатно-подвесной дороги через р. Амур между городами Благовещенск (РФ) — Хэйхэ (КНР). Со стороны правительства области оказана государственная поддержка — проект признан масштабным и предоставлен земельный участок без проведения торгов. В декабре 2019 года в правительстве области рассмотрены, одобрены и признаны приоритетными проектами инвестиционные проекты «Строительство и эксплуатация гостиничного комплекса категории «4 звезды» на участке «Золотой мили» в Благовещенске» и «Строительство и эксплуатация многофункционального комплекса со спортивным и культурным объектами в г. Благовещенске». Администрацией г. Благовещенска совместно с инвестором ведется работа по формированию земельных участков. Проект «Таможенно-логистический терминал в районе международного автомобильного пункта пропуска Каникурган», Проект в подготовительной стадии и находится на сопровождении в правительстве области в рамках заключенного соглашения [18].

Трансграничная агломерация Благовещенск — Хэйхэ должна стать образцовой зоной экономического сотрудничества между РФ и КНР, а также крупным транспортным узлом в рамках выполнения Программы создания экономического коридора Россия — Монголия — Китай. Подобные примеры быстрого и успешного развития трансграничных агломераций уже имеются. Это и Большой Лилль (Франция — Бельгия), и Гонконг — Шенчжень, и Сингапур — Джаркар-Бару.

Предполагается, что реализация этого совместного проекта администрации города Благовещенска, администрации Благовещенского района и Народного правительства города Хэйхэ позволит к 2050 году увеличить оборот розничной торговли со 105 до 422 млрд руб., приведет к росту турпотока с 880 тыс. до 5 млн человек в год, позволит вдвое увеличить численность населения агломерации, а валовой муниципальный продукт — почти в 3 раза. Высокая приоритизация развития Дальнего Востока со стороны федеральных властей даёт региону возможность развиваться более высокими темпами и использовать новые инструменты развития.

Таким образом, формирование и развитие конурбации Благовещенск- Хэйхэ идет на основе использования зарубежного опыта формирования трансграничных агломераций и опирается на опыт межмуниципального сотрудничества городов, начавшийся еще в до-революционный период. Наиболее подходящим понятием для характеристики населенных пунктов, разделенных границей, применительно к рассматриваемым городам, на наш взгляд, является понятие «города-близнецы». Конурбация Благовещенск — Хэйхэ отвечает большинству признаков трансграничного территориального образования, осуществляет взаимодействие муниципалитетов с разными культурами, что может способствовать расширению возможностей при поиске направлений сотрудничества. Однозначно определить, на основе какой из моделей осуществляется управление трансграничной агломерацией Благовещенск — Хэйхэ, не представляется возможным в силу отсутствия в официальных источниках достаточной информации, но очень близко к полицентрической договорной модели. При этом необходимо обратить внимание на активное участие федеральных и региональных органов власти в решении проблем агломерации.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Об утверждении Концепции развития приграничных территорий субъектов РФ, входящих в состав Дальневосточного федерального округа: Распоряжение Правительства РФ от 28.11.2015 года № 2193-р — Доступ из СПС «Консультант-Плюс». Текст: электронный.
2. Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года: Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 года № 207-р // Правительство Российской Федерации: [официальный сайт]. — URL: <http://government.ru/docs/35733> — Текст : электронный.
3. *Бредихин А.Ю.* Место и роль приграничных агломераций в Евразийском экономическом союзе / А. Ю. Бредихин // Гуманитарные науки // Вестник Финансового университета. Т. 7. 2017. № 1. С. 64–72. — URL: [https://elibrary.ru/download/elibrary\\_28286153\\_87762277.pdf](https://elibrary.ru/download/elibrary_28286153_87762277.pdf). — Текст: электронный. — Режим доступа: для авторизованных пользователей.
4. *Гатауллин Р.Ф.* Перспективы формирования трансграничной агломерации (на примере Альметьевск-Октябрьской агломерации) / Р. Ф. Гатауллин, А. Г. Атаева, А. Г. Уляева // Урбанистика. 2020. № 3. С. 111–126. — URL: [https://nbpublish.com/library\\_read\\_article.php?id=34015](https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=34015). — Текст: электронный.
5. *Дацышен В.Г.* Хэйхэ и приграничные торгово-экономические отношения между СССР и Китаем / В. Г. Дацышен, Лу Чуньюе // Общество и государство в Китае. Т. 50-1. 2020. № 34. С. 807-826. — URL: [https://elibrary.ru/download/elibrary\\_46295454\\_28405892.pdf](https://elibrary.ru/download/elibrary_46295454_28405892.pdf). — Текст электронный. — Режим доступа: для авторизованных пользователей.
6. *Дмитриев М.Э.* Роль пространственной политики в ускорении экономического роста / М. Э. Дмитриев, П. А. Чистяков, А. А. Ромашина // Общественная наука и современность. 2018. № 5. С. 31–47. — URL: <https://infraeconomy.com/data/files/rol-prostranstvennoj-politiki-v-uskorenii-ehkonomicheskogo-rosta.pdf>. — Текст электронный.
7. *Дугаржапова М.А.* Модели и механизм управления городскими агломерациями / М.А. Дугаржапова, Е.А Жалсараева // Горизонты экономики. 2020 № 3.
8. *Михайлова Е.В.* Теоретические основы трансграничного управления: от возникновения понятия к его современному прочтению / Е.В. Михайлова // Государственное управление. Электронный вестник. 2014. № 46. С. 51–66. — URL: [https://elibrary.ru/download/elibrary\\_22453680\\_80169351.pdf](https://elibrary.ru/download/elibrary_22453680_80169351.pdf). — Текст: электронный. — Режим доступа: для авторизованных пользователей.
9. *Михайлова Е.В.* Формирование терминологического аппарата в сфере изучения трансграничных территориальных образований / Е.В. Михайлова // Вестник Астраханского государственного технического университета. Серия Экономика. 2015. № 2. С. 7–16. — URL: [https://elibrary.ru/download/elibrary\\_23714870\\_88637063.pdf](https://elibrary.ru/download/elibrary_23714870_88637063.pdf). — Текст: электронный. — Режим доступа: для авторизованных пользователей.
10. *Мусинова Н.Н.* Управление городскими агломерациями: организационный аспект / Н.Н. Мусинова // Управленческие науки в современном мире. 2015. № 1. С. 561–565. — URL: [https://www.elibrary.ru/download/elibrary\\_25782378\\_43182504.pdf](https://www.elibrary.ru/download/elibrary_25782378_43182504.pdf). — Текст: электронный. — Режим доступа: для авторизованных пользователей.
11. *Павлов В.Ю.* Классификация моделей управления городской агломерацией / В.Ю. Павлов // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Т. 5(71). 2019. № 1. С. 106–120. — URL: <https://www.elibrary.ru>

- ru/download/elibrary\_37624903\_18670632.pdf. — Текст: электронный. — Режим доступа: для авторизованных пользователей.
12. *Павлов Ю.В.* Будущее муниципалитетов в агломерации: эволюция взглядов на метрополитенское управление / Ю.В. Павлов // Экономическая политика. Т. 14. 2019. № 1. С. 126–153. — URL: [https://www.elibrary.ru/download/elibrary\\_37027992\\_31032998.pdf](https://www.elibrary.ru/download/elibrary_37027992_31032998.pdf) — Текст: электронный. — Режим доступа: для авторизованных пользователей.
  13. *Паршута Е.В.* Зарубежный опыт формирования и развития городских агломераций / Е.В. Паршута // Экономика и управление: анализ тенденций и перспектив развития. 2014. № 15. С. 44–51. — URL: [https://elibrary.ru/download/elibrary\\_22156160\\_75255715.pdf](https://elibrary.ru/download/elibrary_22156160_75255715.pdf) — Текст: электронный. — Режим доступа: для авторизованных пользователей.
  14. *Чубаров И.Г.* Проблемы преодоления периферийности российско-китайского трансграничья / И.Г. Чубаров, Е. В. Михайлова // Россия и АТР. 2017. № 4. С. 88–105. — URL: [https://www.elibrary.ru/download/elibrary\\_32330239\\_32641122.pdf](https://www.elibrary.ru/download/elibrary_32330239_32641122.pdf). — Текст электронный. — Режим доступа: для авторизованных пользователей.
  15. «Амурская правда» 06.12.2019. — Режим доступа: <https://ampravda.ru/2019/11/28/092495.html>
  16. Благовещенск и Хэйхэ станут трансграничной агломерацией: <https://portamur.ru/news/detail/blagoveschenske-i-heyhe-stanut-transgranichnoy-aglomeratsiyey/17>. Сидонг, Тао Теория и практика трансграничного управления в Китае. — Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/theory-and-practice-of-trans-boundary-governance-in-china>
  17. Отчет о результатах деятельности правительства Амурской области за 2019 год. — Режим доступа: <https://www.amurobl.ru/pages/pravitelstvo/otchet-o-rezultatakh-deyatelnosti-pravitelstva-amurskoj-oblasti/otchet-o-rezultatakh-deyatelnosti-amurskoj-oblasti-za-2019-god/>
  18. Отчет мэра города Благовещенска о результатах деятельности администрации города Благовещенска за 2019 год. — Режим доступа <http://www.admblag.ru/component/k2/item/11104-otchet-mera-i-administratsii-goroda-blagoveshchenska-za-2016-god>
  19. Проект Федерального закона «О городских агломерациях». — Режим доступа: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=107906>
  20. Стенограмма парламентских слушаний на тему «Актуальные вопросы координации социально-экономического развития муниципальных образований в рамках агломераций». — Режим доступа: <http://council.gov.ru/activity/activities/parliamentary/127220/>

**ЧИХЛАДЗЕ ЛЕВАН ТЕЙМУРАЗОВИЧ,**  
доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой  
муниципального права Юридического института Российского  
университета дружбы народов, заведующий кафедрой  
конституционного и муниципального права Юридического факультета  
Московского государственного областного университета, профессор  
кафедры юриспруденции  
Московского городского университета управления  
правительства Москвы имени Ю.М. Лужкова

**СОКОЛОВА АННА ИГОРЕВНА,**  
кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного  
и международного права Оренбургского института (филиала)  
Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

**САУДАХАНОВ МАРАТ ВИЛЬДАНОВИЧ,**  
кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного  
и административного права МИРЭА —  
Российский технологический университет

## **ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ АГЛОМЕРАЦИЯМИ В РЕСПУБЛИКЕ ПОЛЬШЕ В КОНТЕКСТЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ РОССИЙСКОГО МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Урбанизация остается вектором и содержанием освоения мирового пространства на протяжении нескольких столетий. Однако, развиваясь количественно, в определенный период для каждого государства тенденция совершает качественный скачок и преобразуется в иные формы. К таковым польские юристы относят метрополизацию, к вступлению в которую «мегаполисы республики привели процессы экономического развития»<sup>1</sup>.

Несмотря на значительную степень самобытности правового пространства, необходимо отметить, что благодаря глобализации российские города во многом проходят схожие этапы развития с большинством зарубежных мегаполисов, становясь центрами управления

---

<sup>1</sup> Szwed D., Maciejewska B., Tkacz-Janik M., Kozek B. Zrównoważony rozwój metropolii Silesia. Gdańsk, 2011.

потоками капитала, информации и человеческих ресурсов, а также увеличиваясь территориально, все больше воздействуя на периферийные муниципальные образования. И в этом аспекте представляется обоснованным, а в ряде случаев востребованным, при разработке отечественных нормативных конструкций учитывать правовой опыт иностранных государств.

Правовая система Республики Польша может составить значительный интерес для российского законодателя в рамках проводимой в настоящее время муниципально-правовой реформы, поскольку именно местное самоуправление было заложено в основу политической формулы новой польской демократии. Децентрализация власти, предполагающая собой разделение полномочий и ответственности государственных и муниципальных органов, три территориальных уровня местного самоуправления, иерархически не взаимосвязанных между собой, но эффективно решающих свои задачи по горизонтальному принципу, гарантировала гражданам возможность влиять на принимаемые решения. Польские местные сообщества поэтапно были наделены необходимыми полномочиями, главными из которых определены управление пространством и развитие территорий, сочетающие разработку генеральных планов со стратегиями развития.

На основании чего, непосредственной целью настоящего исследования необходимо обозначить оценку потенциала использования правового опыта польского регулирования отдельных метрополий российским законодателем с точки зрения адаптации удачных правовых конструкций, обеспечивающих эффективность решения вопросов местного значения, и учета ошибок зарубежных коллег.

### **Теоретическая основа и правовые модели управления городскими метрополиями в Республике Польша**

Представляется логичным до непосредственного рассмотрения правовых моделей управления метрополиями в Республике Польша определить значение синонимичных и однородных терминов зарубежной и отечественной правовой науки в рамках предмета настоящего исследования.

Современные иностранные авторы используют термин метрополия в значении ядра агломерации наравне с периферийными территориями, входящими в ее состав, чтобы подчеркнуть социально-

экономические взаимосвязи между городом и прилегающими к нему муниципалитетами<sup>1</sup>. Метрополизация, соответственно, определяется как процесс территориального преобразования городов в сложную и взаимодействующую систему с окружающими их населенными пунктами и самостоятельными муниципальными образованиями. Она отражает процессы и факторы, влияющие на функционирование крупных городов.

С точки зрения экономической науки метрополизация определяется как процесс взятия на себя частью крупных городов управленческих функций в постиндустриальном управлении в национальном масштабе. Кроме того, этот процесс также связан с трансформацией самих городских пространств<sup>2</sup> Метрополизацию пространства рассматривают и как изменение соотношения между городом и окружающими его населенными пунктами, в прерывистом использовании урбанизированного пространства; с созданием нового типа функционально-пространственной структуры в системах расселения, а также с производственными и управленческими процессами в экономике<sup>3</sup>.

Метрополии, по мнению Э. Высоцкой, представляют собой города-центры, крупные города, взаимодействующие со своим «ближайшим окружением», с периферийными и пригородными территориями<sup>4</sup>. Б. Долницкий отмечает, что с точки зрения территориального устройства метрополии выходят за границы города и состоят из «местностей»<sup>5</sup>.

При этом «окружение» города-центра может территориально выстраиваться по разным моделям. Так, в США распространена конструкция «окраинных городов» (англ. *edgocities*). Данную модель впервые проименовал журналист Ж. Гарро в 1991 г. в рамках описания им развития крупных торговых центров (англ. *The malling of America*).

В «окраинных городах» размещаются дополнительные рабочие офисы, а также малые культурно-развлекательные центры в услови-

<sup>1</sup> См.: Кузин В.Ю. Процесс метрополизации современной России в контексте поляризации // Псковский регионологический журнал. 2019. № 1 (37). С. 35.

<sup>2</sup> Dolnicki B. Ustrój metropolii — współczesne koncepcje, Administracja Publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe. 2010. N 6(16). P. 187–206.

<sup>3</sup> Baranowska-Zajac W. The legal model for metropolis management in Poland — comments on the regulation of metropolitan union in the Silesian voivodship // Juridical Tribune. 2018. Vol. 8. Issue 2. P. 520.

<sup>4</sup> Wysocka E. Planowanie strategiczne wielkich miast, Samorząd Terytorialny. 1994. N 5. P. 3.

<sup>5</sup> Dolnicki B. Samorząd terytorialny. Warsaw, 2016. P. 527.



ях пешей доступности от индивидуальных жилых домов<sup>1</sup>. При этом исследователями отмечалось, что подобные городские населенные пункты не являются экономически самостоятельными, поскольку составляют часть метрополии и включены в её рыночные потоки. В иных зарубежных странах подобная территориальная форма соответствует модели «коридорной» метрополии, которая сохраняет административный центр, а также развивает радиальный общественный транспорт для отдаленной жилой и рекреационной зоны<sup>2</sup>.

Моноцентрическая модель территориальной организации метрополии формируется в большинстве случаев, хотя некоторое распространение получают и метрополии с двумя и тремя городами-ядрами или выстраиваемые по «рассеянной» модели. Центром метрополии со временем становятся многоотраслевые города, жизнедеятельность в которых строится не вокруг одного градообразующего предприятия<sup>3</sup>, при этом в них отмечается доминирующая роль центра экономической, технологической и культурной жизни. Так, О. Будиновская отмечает, что в метрополиях сконцентрирован основной мировой потенциал: экономический, финансовый и научный, они являются местонахождением наиболее влиятельных средств массовой информации и общественных организаций<sup>4</sup>.

Современные метрополии конкурируют за капитал и инновационные отрасли экономики, пытаются создать привлекательную среду для международных институтов и предприятий. Для этого их органы власти улучшают свой имидж, инициируют крупные инвестиционные проекты, стремятся к организации престижных мероприятий: спортивных соревнований, фестивалей, конгрессов, выставок международного и мирового масштаба. Наиболее крупные метрополии не изолированы в собственной системе, а стремятся активно взаимодействовать с городами континентального или глобального масштаба<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> *Garreau J.* Edgier Cities. WIRED, 1995. URL: <https://www.wired.com/1995/12/edgier-cities/> (дата обращения: 07.09.2020).

<sup>2</sup> *McCrary J.* The Edge City Fallacy. 2013. URL: [http://m.megafonpro.ru/http-errors/404/goama?transactid=httperror\\_a0da68b453f6cec4d3be64b83b567ac7](http://m.megafonpro.ru/http-errors/404/goama?transactid=httperror_a0da68b453f6cec4d3be64b83b567ac7) (дата обращения: 15.09.2021).

<sup>3</sup> *Purchla J., Sepiół J.* Metropolie a rozwój regionalny Polski [in:] J. Purchla (ed.), *Metropolitalne funkcje Krakowa, Cracow*, 1998. S. 16

<sup>4</sup> *Budynowska O.* Obszary metropolitalne, ich struktura i funkcje w układach terytorialnych, *Samorząd Terytorialny*. 2000. N 10; *Swianiewicz P.*, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi — doświadczenia międzynarodowe a rzeczywistość polska*, *Samorząd Terytorialny*. 2006. N 1–2.

<sup>5</sup> *Budner W.* Procesy metropolizacji i rozwoju metropolii w Polsce, *Acta Scientiarum Polonarium. Administratio Locorum* 7/1. 2008, P. 9.

В данном ключе важно отметить, что термин «мегаполис», который в ряде зарубежных исследований используется в качестве синонима метрополии или ее центра, в большинстве своем отечественной наукой не применяется, представляется собой распространенную публицистическую категорию, обозначающую город с численностью более 1 миллиона жителей<sup>1</sup>.

В рамках российского регионального и подзаконного нормотворчества, по верному замечанию Е. С. Шугриной и Г. В. Мироновой, смешиваются такие понятия, как мегаполисы и агломерации с кластерами, супергородами, инновационными центрами, макрорегионами и системами расселения. Более того, исследователи отмечают, что в отличие от неупорядоченных отечественных правовых конструкций в иностранных государствах нормативное регулирование агломераций менее противоречиво, а перечень критериев отнесения территории к агломерации широк и качественно разнообразен<sup>2</sup>.

В польской юридической науке понятие агломерации связано с понятием метрополии, которая, по мнению М. Низолека, и формирует агломерацию, подразумевающую не только ряд территориальных сообществ, но и систему взаимодействующих органов местного самоуправления и государственной власти<sup>3</sup>.

Заслуживает внимания и точка зрения немецких социологов на то, что формирование городских агломераций опосредует субурбанизация (от лат. *sub* — около и *urbs* — город) как процесс развития пригородной зоны городских поселений<sup>4</sup>. В контексте градостроительства процесс субурбанизации предполагает отказ от плотной многоэтажной застройки и переход к строгому пространственному распределению разных объектов, что приводит к формированию агломераций как взаимосвязанных групп поселений (прежде всего городских), объединенных в динамичные системы трудовыми, производственными, рекреационными и инфраструктурными связями<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> См., напр.: Москва. Управление развитием столичного мегаполиса / редкол.: Якушев В. В. // М.: Изд. правительства Москвы, 2003. Сер. Вып. 3 Московский справочник. 303 с.

<sup>2</sup> См.: Шугрина Е. С., Миронова Г. В. Общая характеристика российских агломераций: соотношение *de jure* и *de facto* // Местное право. 2018. № 1. С. 5.

<sup>3</sup> *Nizolek M.* Problemy ustroju aglomeracji miejskich. Warsaw, 2008. P. 29.

<sup>4</sup> См.: Ганс Г. Урбанизм и субурбанизм как образ жизни / пер. В. Вагин. New York: Columbia University Press and Russel Sage Foundation, 1991. С. 31.

<sup>5</sup> См.: Пяткова А. Э., Козыренко Н. Е. Субурбанизация в России и Америке // Материалы секционных заседаний 56-й студенческой научно-практической конференции ТОГУ. Хабаровск, 2016. С. 65.

Населенные пункты или самостоятельные муниципальные образования, окружающие крупный город или несколько городов равнозначного характера, по мнению отдельных представителей юридической науки в зарубежных странах, образуют внутренне связанное городское «собрание» (функциональный район)<sup>1</sup>.

Принципиальное значение здесь имеет вывод зарубежных исследователей, что такое собрание существует независимо от того, находит ли оно отображение в сфере системы местного управления и в структуре административного деления государства<sup>2</sup>.

Правовая концепция агломерации в польской правовой системе развивалась поэтапно. Первоначально легальная дефиниция агломерации, исходя из ст. 2 п. 9 Закона о территориальном планировании и застройке, пространственном развитии страны<sup>3</sup>, предполагала пространственно-планировочную единицу, подлежащую уточнению в плане территориального развития воеводского самоуправления. Закон о столичных союзах ввел другое определение агломерации, согласованной в пространственном отношении зоны влияния города, являющегося резиденцией воеводы, характеризующейся наличием прочных функциональных связей и продвижением процессов урбанизации, в котором проживает не менее 500 000 жителей. Практически аналогичные количественные критерии определены и распоряжением Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года»<sup>4</sup>. В документе сформулированы определения крупной и крупнейшей городских агломераций, под которыми понимается совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей численностью населения от 500 000 человек и более 1 миллиона соответственно, связанных совместным использованием инфраструктур-

<sup>1</sup> *Mantey D.* Potrzeba zintegrowanego zarządzania miastami i obszarami metropolitalnymi, *Samorząd Terytorialny* 2013. N 6 P. 5.

<sup>2</sup> *Baranowska-Zajac W.* The legal model for metropolis management in Poland — comments on the regulation of metropolitan union in the Silesian voivodship // *Juridical Tribune*. 2018. Vol. 8, Issue 2. P. 524.

<sup>3</sup> *Izdebski H.* *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności.* Warsaw, 2014. P. 383.

<sup>4</sup> Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения: 20.01.2022).

турных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями.

Таким образом, можно констатировать схожую природу правовых конструкций агломерации в Российской Федерации и в Республике Польше, в дефиницию которых заложен не только характер пространственных единиц, но и взаимосвязь и взаимодействие территориальных образований с определенными качественными и количественными признаками. Однако правовой статус агломераций единообразно не определен ни в польской, ни в отечественной правовой системе. Указание на данную правовую категорию не встречается ни в одном из базовых отечественных актов в сфере местного самоуправления: ни в Европейской хартии местного самоуправления<sup>1</sup>, в Конституции Российской Федерации<sup>2</sup>, ни в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>3</sup>. Отсутствует термин «агломерация» и в принятом в настоящее время в первом чтении законопроекте № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»<sup>4</sup>.

Однако, как отдельно существующая функциональная система, агломерация требует проведения соответствующей политики, в первую очередь координирующей единое территориальное планирование<sup>5</sup>. Эта политика может быть реализована в рамках разных моделей управления агломерациями, и выбор такой модели зависит не только от конкретных правовых и структурных условий, но и от политических, культурных и исторических условий<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенарод. голосованием 12 декабря 1993 г.: по состоянию на 21 июля 2014 г. // Российская газета. 1993. 25 дек. (№ 237). Ч. 2. Ст. 130.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>4</sup> Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 30.01.2022).

<sup>5</sup> *Mantey D.* Potrzeba zintegrowanego zarządzania miastami i obszarami metropolitalnymi, Samorząd Terytorialny 2013. N 6. P. 5.

<sup>6</sup> *Żuber P.* Terytorialny wymiar w polityce rozwoju — potrzeba zmian systemowych w świetle nowej generacji dokumentów planistycznych [in:] Markowski T., Żuber P. (ed.), System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju. Warsaw, 2011. P. 7–24.

Метрополитанская система управления должна учитывать индивидуальные правила развития, которым подчиняется каждый городской район. Однако сложность построения модели управления городской агломерацией связана с особым сочетанием социальных, экономических и пространственных аспектов, имеющих характер одновременного взаимодействия<sup>1</sup>. Современные проблемы и то, как функционирует общество, особенно в крупных городских центрах, требуют новых решений, и многие потребности и проблемы выходят далеко за пределы районов крупнейших городов.

Поэтому управление метрополиями должно учитывать общие интересы и в то же время инновационным образом интегрировать отраслевую политику городских территорий, иницируя необходимость принятия согласованных и комплексных мер с учетом максимально широкого спектра этих факторов и включения субъектов, действующих в заданном пространстве и использующих его в соответствии с принципами устойчивого развития. Эта потребность выражается, по мнению Б. Мачеевской и Б. Кожека, в идее комплексного управления пространством<sup>2</sup>.

Развитие агломераций заключается в функциональном включении новых районов и в «уплотнении» центральной территории за счет роста экономического оборота и количества рабочих мест. Масштабы и значимость этих явлений требуют применения соответствующих методов комплексного управления агломерациями. Жизнедеятельность агломераций весьма разнообразна, что обуславливает необходимость принятия по возможности гибкой формы управления. Поэтому, по мнению П. Зубера, следует определить, для каких общественных задач достаточно сотрудничества с существующими органами местного самоуправления, а для каких необходимо создание специальных органов метрополии<sup>3</sup>.

Вопросы управления территориальным пространством рассматривались Европейским союзом в рамках его политики сплочения и в аспекте территориального единства, которое было введено наряду

<sup>1</sup> *Gorzela G.* Rozwój polskich regionów a polityka spójności Unii Europejskiej [in:] G. Gorzelak (ed.), *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*. Warsaw, 2007. P. 12.

<sup>2</sup> *Maciejewska B., Kozek B.* Czy metropolia Silesia może się rozwijać w sposób zrównoważony [in:] D. Szwed, B. Maciejewska, M. Tkacz-Janik, B. Kozek, *Zrównoważony rozwój*. P. 23.

<sup>3</sup> *Żuber P.* Terytorialny wymiar w polityce rozwoju — potrzeba zmian systemowych w świetle nowej generacji dokumentów planistycznych [in:] T. Markowski, P. Żuber (ed.), *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*. Warsaw, 2011.

с социальным и экономическим единством. С принятием Лиссабонского договора задачи развития стали реализовываться в отношении территории с учетом конкретной социально-экономической ситуации, культурного контекста, географических условий и динамики происходящих процессов. Территориальная сплоченность, понимаемая как возможность сотрудничества между регионами и местными системами, стала важной частью политики сплочения Европейского союза.

С учетом данных выводов первоначально выстраивались правовые инициативы по нормативному закреплению порядка управления агломерациями в Республике Польша «снизу» — муниципальные образования принимали решения о создании специализированных межмуниципальных организаций. Для Вроцлавской агломерации в 2001 году была принята собственная стратегия развития, а в 2005 году было создано акционерное общество «Агентство развития». Удовлетворение потребностей местного сообщества осуществлялось путем создания условий для экономической активности, в частности путем оживления местных рынков, постоянного сокращения безработицы и реализации проектов, связанных с поддержкой предпринимательства, а также проведения других мероприятий, важных для развития субъектов местного самоуправления<sup>1</sup>.

В Верхнесилезской агломерации еще в 1991 г. 11 муниципалитетов этой области создали Общественную коммуникационную ассоциацию Верхнесилезского промышленного округа, задачей которой является организация местного общественного транспорта<sup>2</sup>. Затем появилась концепция сотрудничества между органами территориального самоуправления этой области в форме общинного объединения, называемого Союзом Верхнесилезской Конурбации, по инициативе городов Гливице и Катовице.

В 2005 году был разработан проект Верхнесилезского метрополитанского союза<sup>3</sup>, который состоит из 14 городов, являющихся исключительно городами с правами уезда, то есть муниципальными образо-

---

<sup>1</sup> *Baranowska-Zajac W.* The legal model for metropolis management in Poland — comments on the regulation of metropolitan union in the Silesian voivodship // *Juridical Tribune*. 2018. Vol. 8, Issue 2. P. 528.

<sup>2</sup> *Purchla J., Sepioł J.* Metropolie a rozwój regionalny Polski [in:] J. Purchla (ed.), *Metropolitalne funkcje* Krakowa. Cracow, 1998.

<sup>3</sup> *Swianiewicz P.* Zarządzanie obszarami metropolitalnymi — doświadczenia międzynarodowe a rzeczywistość polska, *Samorząd Terytorialny*. 2006. N. 1–2.

ваниями второго уровня. Его основная цель заключалась в создании сильного столичного центра из крупнейших городов Верхнесилезской агломерации, который путем совместного выполнения задач и решения проблем привел бы к улучшению управления и к ускорению развития городов агломерации. Союз выполнял общественные задачи, связанные в основном с созданием и реализацией совместной стратегии городов, входящих в его состав, с получением средств для реализации своих задач, в том числе из фондов Европейского союза, с активизацией рынка труда в городах, входящих в его состав, с управлением дорогами, переданными муниципалитетами-членами на основании соответствующих договоров. Союз имел свои органы, которыми являлись Ассамблея Союза и Правление Союза, он мог создавать организационные единицы и заключать договоры с другими субъектами. Таким образом, Верхнесилезский метрополитичий союз становился не просто организацией межмуниципального сотрудничества, а развитой надмуниципальной организацией, активно взаимодействующей с публично-правовыми образованиями внутри государства и за его пределами. Однако ряд проблем политического характера не способствовали реализации концепции в полном объеме.

Вторая группа инициатив была связана с разработкой правовых решений по управлению агломерациями «сверху» и представляла собой общегосударственные нормативные постановления, универсально регулирующие правоотношения на территории всех муниципальных образований Республики Польша.

В 2007 году было создано самостоятельное государственное учреждение — Группа по регулированию функционирования агломераций. Было принято решение, что из всех существующих форм межмуниципального сотрудничества, в силу правовых ограничений и объема задач агломерации, оптимальной является «целевая федерация»<sup>1</sup>, то есть создание самостоятельной межмуниципальной организации или союза особого рода. В рамках такого сотрудничества не предполагается изменения границ муниципальных образований, входящих в состав агломерации, или создания нового уров-

---

<sup>1</sup> *Baranowska-Zajac W.* The legal model for metropolis management in Poland — comments on the regulation of metropolitan union in the Silesian voivodship // *Juridical Tribune.* 2018. Vol. 8, Issue 2. P. 525.

ня территориального деления государства, а задачами определяются координация и надмуниципальные вопросы.

В результате работы указанной Группы было подготовлено несколько проектов закона о развитии городов, областных центров и агломераций, в рамках которых было дано понятие мегаполиса как крупного города с правами уезда, составляющего центр воеводства (третьего и самого крупного уровня муниципальных образований) или городской агломерации. Метрополией определялось несколько соседних и взаимозависимых городов с правами уездов, составляющих объединенный центр воеводства или крупную городскую агломерацию. По смыслу проектов агломерация должна была представлять собой пространственно-непрерывный поселенческий комплекс, включающий как минимум один мегаполис, как центр этого комплекса, и функционально связанное с мегаполисом ближайшее окружение в виде поселенческих единиц различной величины.

Кардинальным по сравнению с имеющимся опытом изменением было дополнение проектов положениями о включении в органы управления межмуниципальных организаций управления агломерациями представителей государства. Агломерации должны были создаваться постановлением Совета Министров с учетом численности и плотности населения. В сферу деятельности каждой агломерации должны были входить, прежде всего, вопросы планирования и инфраструктуры, управление финансовыми ресурсами агломераций в целом, а также координация деятельности органов местного самоуправления в агломерациях по отдельным вопросам. Однако проекты не были приняты и законами не стали<sup>1</sup>.

В дальнейшем появилась концепция о создании особой единицы территориального деления государства — метрополичьего уезда. Последний предполагался стать особой категорией уездов (муниципальных образований второго уровня), действующих на основании устава и выполняющих задачи, возлагаемые на него входящими в состав муниципалитетами. Был подготовлен проект акта, создававший основу для создания метрополичьих уездов (столичных округов) в Польше и сохранявший неизменной трехуровневую систему территориального устройства местного самоуправления на поселения, уезды (районы) и воеводства (области или регионы). Метрополичий уезд, по замыслу

---

<sup>1</sup> *Dolnicki B. Samorząd terytorialny. Warsaw, 2016.*



создателей проекта, должен был взять на себя полномочия действующих межмуниципальных организаций по управлению агломерациями — Союза коммунальных коммуникаций Верхнесилезского промышленного округа и Верхнесилезского столичного союза, — и на дату вступления в силу Закона об уезде эти межмуниципальные организации должны были быть ликвидированы<sup>1</sup>.

В литературе отмечалось, что подобная правовая модель была бы более эффективна в решении задач в области территориального планирования и управления дорогами, что повлияло бы на экономическое развитие и на рынок труда в агломерациях. Интеграция общественного транспорта должна была улучшить качество услуг, предоставляемых жителям. Было высоко оценено, что выбор уровня уезда для управления агломерациями позволил бы местным сообществам сохранить идентичность и существующие социальные связи<sup>2</sup>. Несмотря на указанные преимущества такой модели управления территорией агломерации, проект также не был одобрен.

Вступившим в силу с 1 января 2016 года Законом о метрополичьих союзах была предпринята попытка универсального правового регулирования агломераций межмуниципальными организациями. В состав подобных союзов должны были войти не только все поселения, непосредственно расположенные в пределах агломерации, но и уезды (районы), в которых находится хотя бы одно поселение агломерации. Предусмотренные законом 18 метрополичьих союзов должны были иметь правосубъектность юридического лица и решать вопросы местного значения от своего имени и под свою ответственность<sup>3</sup>.

Метрополичьи союзы были уполномочены вести предпринимательскую деятельность вне своей непосредственной компетенции, создавать ассоциации с органами местного самоуправления и с иными метрополичьими союзами. При этом решение базовых вопросов управления агломерациями было передано в ведение органа государственной власти — Совета Министров, в том числе по учреждению, установлению границ, определению названия и ликвидации.

<sup>1</sup> *Izdebski H.* Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności. Warsaw, 2014.

<sup>2</sup> *Baranowska-Zajac W.* The legal model for metropolis management in Poland — comments on the regulation of metropolitan union in the Silesian voivodship // Juridical Tribune. 2018. Vol. 8, Issue 2. P. 527.

<sup>3</sup> Act of 9 October 2015 on metropolitan unions (Journal of Laws of 2015 item 1890); hereinafter as: Act on metropolitan unions or Act of 2015.

На основании положений Закона о метрополичьих союзах ни одного не было создано в силу отсутствия активных действий Советом Министров по их учреждению. Закон о метрополичьих союзах был признан утратившим юридическую силу, и 9 марта 2017 г. был принят Акт о метрополичьем союзе в Силезском воеводстве<sup>1</sup>. Согласно абз. 2 и 3 ст. 1 указанного норматива союз представляет собой объединение муниципалитетов Силезского воеводства, характеризующееся наличием прочных функциональных связей и продвижением процессов урбанизации, расположенных в пространственно-сплоченной области, населенной не менее чем 2 000 000 жителей.

Метрополичий союз по аналогии с предыдущей моделью правового регулирования был создан постановлением Совета Министров под названием «Верхнесилезско-Загленбская метрополия». Сохранилась и предложенная ранее модель правосубъектности в качестве юридического лица и решения тех же вопросов местного значения от своего имени и под свою ответственность. На основании абз. 1 ст. 12 Закона метрополичий союз осуществляет полномочия в сфере территориального планирования, социально-экономического развития агломерации, координации, интеграции и развития общественного транспорта, осуществляет сотрудничество в рамках строительства государственных и местных дорог. На основе соглашений с органами местного самоуправления союз может решать вопросы местного значения, входящие в компетенцию муниципального образования любого из трех уровней, а также координировать осуществление данных полномочий совместно с органами государственного управления. Надзор за деятельностью метрополичьего союза, в соответствии со ст. 17 Закона, осуществляют премьер-министр и воевода Силезского воеводства, а в финансовых вопросах — региональное налоговое управление<sup>2</sup>.

Органами метрополичьего союза являются собрание как учредительный и контрольный орган и правление, необходимо для оперативного решения текущих вопросов. В состав собрания входят по одному делегату от каждого самостоятельного муниципального образования, составляющего территорию агломерации. Делегатами по должности являются главы или мэры муниципалитетов или упол-

---

<sup>1</sup> Act of 9 March 2017 on metropolitan union in the Silesian voivodship (Journal of Laws of 2017 item 730).

<sup>2</sup> Ibidem.

номоченные ими лица. Правление как исполнительный орган союза состоит из пяти членов и осуществляет управление имуществом метрополичьего союза, подготовку проекта и исполнение бюджета, руководство, координацию и контроль за организационной деятельностью агломерации, в том числе прием на работу и увольнение их руководителей. Членом правления союза не может быть лицо, не являющееся гражданином Польши. Членство в правлении не может совмещаться с иной муниципальной или государственной должностью.

Метрополичий союз в Силезском воеводстве за пять лет существования зарекомендовал себя как эффективно функционирующая агломерация<sup>1</sup> и занял особое место в трехуровневой территориальной системе местного самоуправления в Республике Польше.

### **Заключение**

На основании изложенного можно сделать вывод, что в Республике Польше, несмотря на многочисленные местные и общегосударственные правовые инициативы, еще не выработана единая правовая модель управления агломерациями. Опыт Метрополичьего союза в Силезском воеводстве охватывает самую крупную и сложную территорию, но только лишь одну агломерацию из многих возможных на территории современного государства. Правовые модели управления иными агломерациями определяются муниципальными образованиями самостоятельно.

Таким образом, зарубежным опытом, подлежащим учету в формировании моделей развития агломераций, необходимо определить отсутствие непротиворечивой стратегии законодателя, направленной на создание агломераций, а также отсутствие единообразных принципов формирования и управления ими. Включение в органы управления агломерациями Республики Польши представителей органов государственной власти, контролирующих их развитие и принимающих непосредственное участие в руководстве их деятельностью, встретило активное сопротивление муниципалитетов, не

---

<sup>1</sup> *Baranowska-Zajac W.* The legal model for metropolis management in Poland — comments on the regulation of metropolitan union in the Silesian voivodship // *Juridical Tribune*. 2018. Vol. 8, Issue 2. P. 529.

желающих уступать свои предметы ведения и полномочия<sup>1</sup>. Представляется, что в Российской Федерации, несмотря на поддержку административной модели управления агломерациями многими представителями науки конституционного и муниципального права, также необходим поиск баланса взаимодействия в системе публичной власти в части развития метрополитанизации, в том числе потому, что ряд агломераций с учетом федеративного устройства государства носят межрегиональный характер. Кроме того, необходимо отметить, что эффективность решения вопросов местного значения в агломерациях зависит не только от определенной модели управления, но и в первую очередь от гибкости управленческих и градостроительных кадров, а также от умения жителей города приспособляться к изменяющимся условиям среды.

Принятым в первом чтении законопроектом № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» не закрепляется правовая модель управления агломерациями, более того, в принципе отсутствует указание на данную правовую категорию, что не соответствует Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, определяющей институт, помимо всего прочего, общемировой тенденцией пространственного развития. Тем, что законодатель в рамках преобразований муниципально-правового регулирования отказывается от сохранения поселенческого уровня местного самоуправления, предлагая укрупнить муниципалитеты до городских и муниципальных районов, автоматически не создаются новые агломерациями. Однако создаются условия для формирования на месте действующих моделей агломераций внутримunicipальных аналогов, периферия которых состоит из населенных пунктов или даже части их территорий. Указанное может привести к определенному конфликту интересов, в силу несовпадения границ агломерации и вновь создаваемых публично-правовых образований по вопросам развития всей территории муниципального образования или его части, составляющую метрополию, а также наложит обязательства по преобразованию относительно устоявшихся правовых конструкций.

---

<sup>1</sup> *Baranowska-Zajac W.* The legal model for metropolis management in Poland — comments on the regulation of metropolitan union in the Silesian voivodship // *Juridical Tribune*. 2018. Vol. 8, Issue 2. P. 528.

Создание постоянных органов управления агломерациями, обшей и специальной компетенции, или ассоциации (некоммерческой организации) как формы муниципальной договорной модели, носят затратный характер для местного самоуправления, в ряде случаев не могут быть реализованы на практике в силу высокой степени дотационности местных бюджетов. В то же время, по мнению Комитета Государственной Думы Российской Федерации по региональной политике и местному самоуправлению, за счет межмуниципального сотрудничества можно обеспечить рост финансовых и материальных ресурсов, так как его предназначением является достижение целей социального и экономического развития муниципальных образований посредством межтерриториальной интеграции и кооперации<sup>1</sup>, к частному виду которых и можно отнести агломерации.

Временные органы управления или рабочие группы способны решить срочную задачу, однако не могут обеспечить системное развитие агломерации.

Включение в любую из указанных моделей представителей государственной власти субъектов Федерации означает и добавление финансовых потоков в развитие агломераций. Это приводит к эффективности решения ряда местных задач, однако не способствует раскрытию потенциала агломераций с точки зрения конституционно-правовой природы местного самоуправления.

В связи с вышеизложенным можно заключить, что создание оптимальной модели управления агломерациями является сложной задачей для современного государства. Однако правовые конструкции, основанные на принципе децентрализации, различные формы межмуниципального сотрудничества доказали свою эффективность в Республике Польше и вне универсального государственного регулирования, что является правовым опытом, достойным внимания российского законодателя.

---

<sup>1</sup> Заключение на проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», внесенный сенатором Российской Федерации А.А. Клишасом и депутатом Государственной Думы П.В. Крашенинниковым // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 30.01.2022).

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

### Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. : по состоянию на 21 июля 2014 г. // Российская газета. 1993. 25 дек (№ 237). Ч. 2. Ст. 130.
2. Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.
3. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
4. Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения: 20.01.2022).
5. Act of 9 March 2017 on metropolitan union in the Silesian voivodship (Journal of Laws of 2017 item 730).
6. Act of 9 October 2015 on metropolitan unions (Journal of Laws of 2015 item 1890); hereinafter as: Act on metropolitan unions or Act of 2015.

### Судебная практика

7. Особое мнение судьи А. Н. Кокотова к Определению Конституционного Суда РФ от 19.12.2019 № 3578-О/2019 «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Теняева Сергея Александровича на нарушение его конституционных прав частью 31 статьи 13 во взаимосвязи с частью 1 статьи 2 и частью 1 статьи 11 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision449517.pdf> (дата обращения: 02.10.2020).

### Список литературы

8. *Васильев В.И.* Муниципальное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2012. 847 с.
9. *Ганс Г.* Урбанизм и субурбанизм как образ жизни / пер. В. Вагин. New York: Columbia University Press and Russel Sage Foundation, 1991. 31 с.
10. *Ильчев И.Е.* О территориальной основе местного самоуправления // Вестник Белгородского юридического института МВД России. 2012. № 2. С. 24–31.
11. *Кузин В.Ю.* Процесс метрополитанизации современной России в контексте поляризации // Псковский регионологический журнал. 2019. № 1 (37). С. 33–45.
12. Москва. Управление развитием столичного мегаполиса / редкол.: Якушев В.В. // М.: Изд. правительства Москвы, 2003. Сер. Вып. 3. Московский справочник. 303 с.
13. Фонд «Институт экономики города». Крупнейшие городские агломерации России в глобальной экономике // Экономика российских городов и городских агломераций. 2020. Вып. 5. 21 с.
14. *Шмидт А.В., Антонюк В.С., Франчини А.* Городские агломерации в региональном развитии: теоретические, методические и прикладные аспекты // Экономика региона. Т. 12. 2016. Вып. 3. С. 776–789.

15. *Шугрина Е.С., Миронова Г.В.* Общая характеристика российских агломераций: соотношение de jure и de facto // Местное право. 2018. № 1. С. 3–24.
16. *Baranowska-Zajac W.* The legal model for metropolis management in Poland — comments on the regulation of metropolitan union in the Silesian voivodship // Juridical Tribune. 2018. Vol. 8. Issue 2. P. 515–529.
17. *Budner W. W.* Procesy metropolizacji i rozwoju metropolii w Polsce // Acta Scientiarum Poloniarum. Administratio Locorum. 2008. N 7/1. P. 8–12.
18. *Gorzela G.* Rozwój polskich regionów a polityka spójności Unii Europejskiej [in:] *Gorzela G.* (ed.), *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u.* Warsaw, 2007. 244 p.
19. *Dolnicki B.* Samorząd terytorialny. Warsaw, 2016. 527 p.
20. *Dolnicki B.* Ustrój metropolii — współczesne koncepcje // *Administracja Publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe.* 2010. N 6(16). P. 187–206.
21. *Izdebski H.* Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności. Warsaw, 2014. 383 p.
22. *Mantey D.* Potrzeba zintegrowanego zarządzania miastami i obszarami metropolitalnymi // *Samorząd Terytorialny.* 2013. N 6. P. 5–12.
23. *Maciejewska B., Kozek B.* Czy metropolia Silesia może się rozwijać w sposób zrównoważony [in:] *Szwed D., Maciejewska B., Tkacz-Janik M., Kozek B.* // *Zrównoważony rozwój.* 2006. N 3. P. 23–29.
24. *Moreno E.* Concepts, definitions and data sources for the study of urbanization: the 2030 // *Agenda for Sustainable Development.* New York, 7–8 September 2017. P. 4–10.
25. *Niziołek M.* Problemy ustroju aglomeracji miejskich. Warsaw, 2008. 29 p.
26. *Purchla J., Sepioł J.* Metropolie a rozwój regionalny Polski [in:] *J. Purchla* (ed.), *Metropolitalne funkcje Krakowa.* Cracow, 1998. 16 p.
27. *Swianiewicz P.* Zarządzanie obszarami metropolitalnymi — doświadczenia międzynarodowe a rzeczywistość polska // *Samorząd Terytorialny.* 2006. N 1–2. P. 78–84.
28. *Szwed D., Maciejewska B., Tkacz-Janik M., Kozek B.* *Zrównoważony rozwój metropolii Silesia.* Gdańsk, 2011. 188 p.
29. *Wysocka E.* Planowanie strategiczne wielkich miast // *Samorząd Terytorialny.* 1994. № 5. P. 3–15.
30. *Żuber P.* Terytorialny wymiar w polityce rozwoju — potrzeba zmian systemowych w świetle nowej generacji dokumentów planistycznych [in:] *Markowski T., Żuber P.* (ed.). *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju.* Warsaw, 2011. P. 7–24.

#### **Электронные источники**

31. Заключение на проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», внесенный сенатором Российской Федерации А.А. Клишасом и депутатом Государственной Думы П.В. Крашенинниковым // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 30.01.2022).
32. Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 30.01.2022).

33. Стенограмма заседания Совета по стратегическому развитию и национальным проектам. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/deliberations/66217> (дата обращения: 30.07.2021).
34. *Cortright J.* Is Covid-19 the end of cities? // City Commentary. 20.04.2020. URL: [http://cityobservatory.org/corona\\_outmigration/](http://cityobservatory.org/corona_outmigration/) (дата обращения: 13.12.2021).
35. *Garreau J.* Edgier Cities. WIRED, 1995. URL: <https://www.wired.com/1995/12/edgier-cities/> (дата обращения: 15.09.2021).
36. *McCrory J.* The Edge City Fallacy. 2013. URL: [http://m.megafonpro.ru/http-errors/404/goama?transactid=httperror\\_a0da68b453f6cec4d3be64b83b567ac7](http://m.megafonpro.ru/http-errors/404/goama?transactid=httperror_a0da68b453f6cec4d3be64b83b567ac7) (дата обращения: 15.09.2021).



*Научное издание*

**Доклад о состоянии местного самоуправления  
в Российской Федерации**

*Межмуниципальное сотрудничество  
как механизм управления городскими агломерациями*

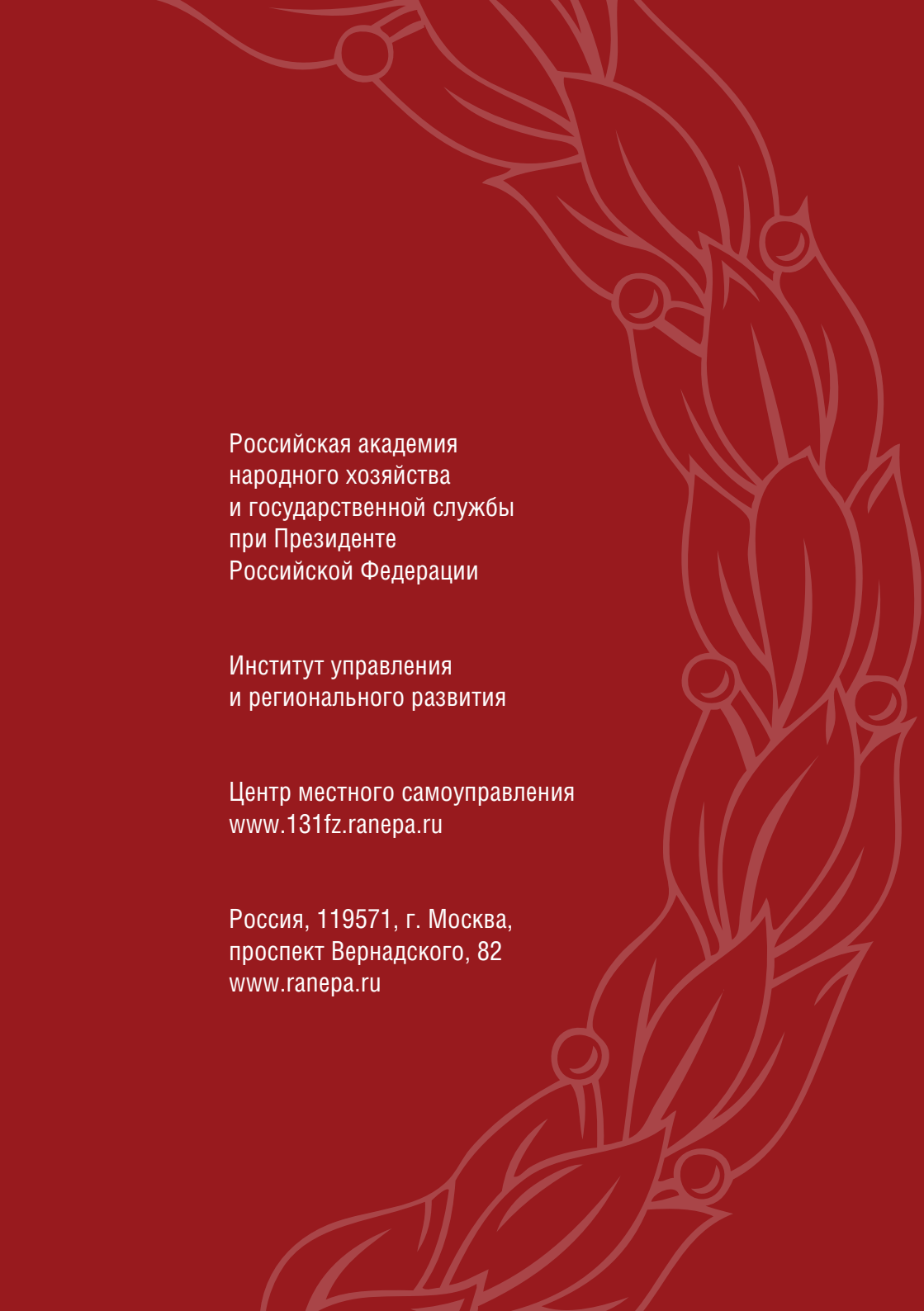
*Монография*

Под редакцией К.А. Ивановой  
Научный редактор издания Э. Маркварт

Подписано в печать 26.05.2022. Формат 60×90 1/16.

Усл. печ. л. 20,25. Тираж 75 экз. Заказ № 402.

Отпечатано в ООО «Издательство «Перспект».



Российская академия  
народного хозяйства  
и государственной службы  
при Президенте  
Российской Федерации

Институт управления  
и регионального развития

Центр местного самоуправления  
[www.131fz.ranepa.ru](http://www.131fz.ranepa.ru)

Россия, 119571, г. Москва,  
проспект Вернадского, 82  
[www.ranepa.ru](http://www.ranepa.ru)