

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА  
Кафедра теоретических и публично-правовых дисциплин

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ В ГЭК  
Заведующий кафедрой  
доктор юрид. наук, профессор  
О.Ю. Винниченко

 02.06. 2022 г.

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**  
магистерская диссертация

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ**

Направление подготовки 40.04.01 Юриспруденция  
Магистерская программа «Магистр права»

Выполнила работу  
студентка 2 курса  
очной формы обучения



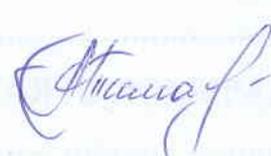
Авхадиева Елизавета  
Александровна

Научный руководитель  
канд.юрид.наук, доцент



Тепляков Дмитрий  
Олегович

Рецензент  
начальник отдела по приватизации  
муниципального жилищного фонда  
департамента имущественных  
отношений Администрации города  
Тюмени



Тимофеева Анна  
Анатольевна

Тюмень

2022 год

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	2
ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ ГОРОДСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ. ГОРОДСКИЕ АГЛОМЕРАЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ИХ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ. ....	5
1. ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ ГОРОДСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ.....	5
1.2 ГОРОДСКИЕ АГЛОМЕРАЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	10
1.3. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ В РФ В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ .....	14
ГЛАВА 2. МОДЕЛИ ПЕРСПЕКТИВНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ В РФ .....	25
2.1. ПРАВОВЫЕ КРИТЕРИИ ДЛЯ ОТНЕСЕНИЯ ТЕРРИТОРИЙ К ГОРОДСКИМ АГЛОМЕРАЦИЯМ.....	25
2.2. МОДЕЛИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФОРМИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКИМИ АГЛОМЕРАЦИЯМИ И ИХ РЕАЛИЗАЦИЯ .....	31
2.2.1. АНАЛИЗ ПРЕДЛАГАЕМЫХ ИССЛЕДОВАТЕЛЯМИ МОДЕЛЕЙ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФОРМИРОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКИМИ АГЛОМЕРАЦИЯМИ .....	31
2.2.2. МОДЕЛЬ ГОРОДСКАЯ АГЛОМЕРАЦИЯ - МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ И ЕЁ РЕАЛИЗАЦИЯ .....	39
2.2.3. МОДЕЛЬ «ДОГОВОРНАЯ АГЛОМЕРАЦИЯ» И ЕЁ РЕАЛИЗАЦИЯ .....	48
2.2.4. МОДЕЛЬ "РЕГИОНАЛЬНАЯ АГЛОМЕРАЦИЯ" И ЕЁ РЕАЛИЗАЦИЯ .....	54
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	61

## ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время вопросы регулирования пространственной организации хозяйства становятся главными в функциональном базисе России. В первую очередь это связано с увеличением числа агломераций по всему миру. Немаловажно заметить, что современный этап развития общества привел к сжатию социально-экономического пространства, увеличению концентрации населения и хозяйственной деятельности на территории крупнейших городов и их периферийных зонах. Неравномерная концентрация экономической деятельности и плотности населения, неравновесная инфраструктурная и транспортная обеспеченность территорий, высокая поляризация социально-экономического развития повышают актуальность и значимость изучения агломерационных процессов как формы пространственного устройства хозяйства и расселения. Очевидно имеется явная потребность в законодательном закреплении понятия «агломерация» и регулировании вопросов агломерационного развития. Отсутствие единообразного правового регулирования в данной сфере несет в себе значительные риски, прежде всего, для органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, предпринимающих попытки самостоятельного юридического оформления объективно складывающихся агломераций.

**Актуальность исследования** обусловлена низким уровнем правового регулирования городских агломераций вплоть до практически полного отсутствия данного термина в нормативно правовых актах. Помимо того, в конституционном, административном и муниципальном праве России отсутствуют правовые институты и нормы, которые могли бы точно урегулировать городские агломерации, развивая их положительные стороны и минимизируя проблемы данного явления. Между тем, агломерации в РФ есть, их достаточно много, они играют существенную роль, что признаётся и

самим государством, находя отражения в посланиях президента РФ к Федеральному собранию РФ и практически во всех основных программных актах, посвященных социально-экономическому развитию РФ и ее регионов.

**Целью дипломной работы** является исследование городских агломераций, как социально-экономического и территориального явления и установление перспектив их правового регулирования в виде правовых критериев и моделей правового регулирования, которые возможно предложить законодателю, как на федеральном уровне так и на уровне субъектов РФ.

Для достижения данных целей мы ставим перед собой **следующие задачи**:

- выявить определение городской агломерации;
- установить количество городских агломераций в РФ и их расположение по территории;
- изучить действующее правовое регулирование на наличие возможных норм и институтов, регулирующих городские агломерации;
- выявить признаки городских агломераций в качестве социально-экономического и географического явления, для определения точных критериев, которыми может пользоваться правоприменитель в процессе отнесения территории к городской агломерации.
- определить модели правового регулирования и формирования городских агломераций и изучить возможность их реализации в РФ с учетом опыта других стран.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, возникающие по поводу формирования, действия и регулирования городских агломераций как географического и социально-экономического явления.

**Предметом** является определение и признаки городских агломераций, их распределение на территории РФ, действующее правовое регулирование и возможные модели правового регулирования.

**Методологической основой исследования** является совокупность общенаучных, частонаучных и специальных методов познания правовых явлений. Используется диалектический метод, как основной способ

объективного и всестороннего познания действительности, а также формально-логический метод, в том числе приемы дедукции и индукции, анализа и синтеза. При написании работы были использованы нормативно-правовые документы, освещающие сущность, инструменты и модели управления формированием агломераций, а также труды авторов, посвященные данной теме.

## ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ ГОРОДСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ. ГОРОДСКИЕ АГЛОМЕРАЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ИХ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ.

### 1. ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ ГОРОДСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ.

Появление и развитие городов многими историками исследователями определяется как одна из причин пути человечества от первобытного общества, перехода к обществу цивилизованному, а также как одним из неотъемлемых признаков цивилизации. Процесс урбанизации - «...изменения в структуре занятости, в образе жизни, в характере социальных отношений...»<sup>1</sup>, был присущ человеческой цивилизации от самого начала его истории. В итоге к современной эпохе человеческой истории, после особо бурных демографических и урбанизационных процессов 20 века, города стали играть особо важную роль. Проследившая эволюцию форм расселения, нельзя не отметить, что в настоящее время все чаще на смену городским и сельским поселениям приходят новые формы расселения, образующиеся, как правило, в результате сближения нескольких поселений в процессе их роста. Такие поселения в современной экономической литературе принято определять как агломерации. Однако единой терминологии для обозначения подобных поселений не существует. Так, наряду с термином «городская агломерация» используют термины «локальные системы расселения», «групповые системы расселения», «городское скопление», «городской комплекс», «конурбация» и др.

Терминологический вопрос в отношении городских агломераций является открытым для современных исследователей, поскольку явление это достаточно новое. Впервые данный термин появился в трудах французского географа М. Руже., который выделял агломерацию, как расширение городской деятельности за пределы территории такой административной единицы, как город. В конце XIX – начале XX вв. рассматриваемый термин стали

---

<sup>1</sup> Гаширинова В.Ю. Иновационная экономика; Перспективы развития и совершенствования // №8 (42), 2019. С. 178.

использовать экономисты, которые с его помощью исследовали эффекты укрупнения предприятий и концентрации производств на определенной, довольно ограниченной территории, а также их влияние на рынок труда и, в целом, систему расселения. В дальнейшем это явление активно исследовалось за рубежом, так и в нашей стране. Помимо дискуссий относительно понятия городской агломерации важным моментом при исследовании данного явления были споры относительно соотношения понятия агломерации с понятием города, поэтому большинство авторов, давая понятие агломерации, стремились указать различающий их признак. Отечественными исследователями был внесён значительный вклад в исследование городских агломераций, поэтому ниже приведем ряд понятий, сформированных ими, а также предложенные авторами сравнения понятий агломерации и города.

Советский экономист, географ П.М. Полянин в конце 1980х предложил понимать под городской агломерацией «компактную и относительно развитую совокупность дополняющих 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». Преимущественно схожее, по сути определение сформулировал другой известный специалист по экономической географии и урбанистике Е.Н. Перцик, полагавший, что городская агломерация – это «система территориально сближенных и экономически взаимосвязанных населенных мест, объединенных устойчивыми трудовыми, культурно-бытовыми и производственными связями, общей социальной и техническом инфраструктурой»<sup>2</sup>. Немного с другой точки зрения смотрит на агломерацию Г.А. Малоян, являющийся доктором архитектуры и специалистом в области теории планировки городов и формирования систем расселения. Он отмечает, что агломерация является социально-функциональным целостным

---

<sup>2</sup> Перцик Е.Н. Архитектура и строительство. Проблемы развития городских агломераций // 2009 С.63.

пространством, «внутри которого устанавливаются каждодневные повторяющиеся связи, подчиненные регулярным циклам жизнедеятельности проживающего в его пределах населения».

Асеева О.В. и Непочатых О.Ю. дают два определения городской агломерации: в широком смысле – это комплексное скопление городских населенных пунктов, соединенных между собой в единую многокомпонентную динамическую систему с интенсивными производственными, транспортными и культурными связями». В узком же понимании – это территориальная система поселений, связанных между собой производственными трудовыми экономическими ресурсами». При этом, сравнивая понятия агломераций и городов, авторы отмечают, что агломерация имеет более сложную локальную систему, которая отличается такой особенностью как развитие и приобретение новых пространственных структур, а также она располагает большими возможностями для экономического и территориального развития.<sup>3</sup>

Платунов А.М. определяет агломерацию как компактную пространственную группировку поселений, объединенных многообразными интенсивными связями в сложную многокомплексную динамическую систему.<sup>4</sup>

Угрюмова А. пишет, что агломерация – это компактное пространственное размещение поселений, формирующихся вокруг крупных городов и объединенное интенсивными трудовыми, культурно-бытовыми, производственными и инфраструктурными связями в сложную многокомпонентную динамическую систему.<sup>5</sup>

Важно обратить внимание на позицию одного из известнейших российских экономгеографов Г.М. Лаппо, который полагает, что в основе

---

<sup>3</sup> Асеева О.В. Теоритический подход к изучению понятия городская агломерация / О.В. Асеева, О.Ю. Непочатых // Поколение будущего: взгляд молодых ученых. 2015. Сборник научных статей. Курск: ЗАО «университетская книга», 2015. С. 25

<sup>4</sup> Платунов А.М. Промышленные узлы на основе кооперирования промышленного строительства. 1988. С.34.

<sup>5</sup> Угрюмова А. Особенности управления ресурсами Московской агломерации // Проблемы теории и практики управления 2005 №2. С.56.

почти всех этих методик лежит некоторая комбинация из несколько групп критериев, ключевыми из которых являются: «1) сближенность городов и поселков, высокий уровень плотности их связей, позволяющий интенсивно и эффективно взаимодействовать; 2) взаимное ориентирование на оказание услуг друг другу элементов агломерации, что тоже является определением высокой плотности и интенсивности связей между городскими и сельскими поселениями. По мнению Г.М. Лаппо агломерация отличается от города большими пространствами, но их схожесть в том, что им обоим присуще динамика развития, функционирования и концентрация прогрессивных элементов производительных сил, с которыми связана разработка нового в науке, технике, культуре.<sup>6</sup>

Учитывая вышесказанное, можно отметить, что все авторы, определяют агломерацию, как совокупность населенных пунктов в конкретном пространстве. Если обратиться к мнению Я.В. Косицкого, то такой признак не выделяется, главным признаком определяется крупный город. Но при этом Косицкий всё же указывает на наличие других городов спутников, входящих в агломерацию. В целом всеми исследователями выделяются такие признаки, как наличие крупного города, системность (наличие интенсивных связей между входящими в агломерацию участниками), а также трудовыми, производственными, культурными, инфраструктурными связи, активное взаимодействие, благодаря территориальной близости.

Итак, городская агломерация – это ограниченная определенной территорией совокупность населенных пунктов, включающая в себя крупный город-ядро и другие близко расположенные населенные пункты, которые образуют в результате взаимосвязи этих населенных пунктов одну сложную систему с многообразными интенсивными связями.

Основными признаками городской агломерации является:

---

<sup>6</sup> Лаппо Г.М. География городов. Учебное пособие для географических факультетов вузов. ВЛАДОС, 1997. С. 92-94.

- 1) **Обязательное наличие крупного города – города ядра городской агломерации.** Город, вокруг которого формируется и развивается городская агломерация. А также различными могут быть признаки, по которым такой город становится главным, в одном случае это определяет уровень количества населения. О.Ю. Асеева отмечала, что население такого города должно быть не менее 100 тысяч человек. В другом случае отмечалась экономическая роль города, так, Я.В. Косицкий высказал свое мнение о том, что в таком городе доля населения, которая не занимается сельским хозяйством, составляет 90%.
- 2) **Территориальность.** Говоря о территориальном образовании агломераций, стоит согласиться с Шадриним А.И., который подчеркивал, что раньше в нашей стране, в основном, расселение людей формировалось, основываясь на размещении производства, в новых условиях хозяйствования определяющую роль в территориальной организации производительных сил стало играть сложившееся расселение, особенно, квалифицированных кадров – центры деловой активности, науки, образования и культуры. Соответственно, если агломерация охватывает определенную территорию с совокупностью населенных пунктов, то возникает вопрос в территориальных пределах агломерации, учитывая расстояния между ними. По мнению Г.М. Лаппо, развитие транспортных связей, рост скоростей пригородных поездов и улучшение организации сообщений повлекли увеличение зон трудового тяготения, увеличение расстояния от пригородов до крупных городов<sup>7</sup>. Итак, агломерация охватывает такие территории, с которыми она способна установить интенсивные связи. Развитие транспорта, как одна из безусловных причин расширения

---

<sup>7</sup> Лаппо Г.М. География городов. Учебное пособие для географических факультетов вузов. ВЛАДОС, 1997. С. 358.

агломераций за счет использования инфраструктуры населённых пунктов.

- 3) **Системность**, подразумевающая под собой интенсивные связи между городом ядро и населенными пунктами агломерации. И на основании таких возможных связей – трудовых, культурно-битовых, инфраструктурных, производственных, возникает определенное разделение функций между собой. Таким образом населенные пункты, взаимно дополняя друг друга, выполняют общие цели агломерации. направленные на ее дальнейшее развитие.

Таким образом, при определении понятия городской агломерации нами было выделено три основных признака, из которых можно сделать вывод, что городская агломерация – это компактная пространственная группировка поселений, обладающая крупным городом-ядром – центр городской агломерации, взаимосвязанный с другими муниципальными образованиями, наличием объектов производственной, социальной, экологической, транспортной и инженерно-технической инфраструктуры, а также объединенная маятниковыми функциональными и композиционными связями в динамическую и экономически эффективную систему.

## 1.2 ГОРОДСКИЕ АГЛОМЕРАЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Анализируя учетно-статистический материал<sup>8</sup>, можно сделать вывод о довольно высоких темпах роста городов-миллионеров в России с 2002 года, а

---

<sup>8</sup> Росстат. Федеральная служба Государственной статистики. Города с численностью населения 100 тысяч человек и более, 2015 г.

также процентной динамике прироста их населения. Также можно наблюдать более чем стопроцентный прирост населения в тринадцати из пятнадцати крупнейших городов России в период с 2002 г. по 2010 г. Все это недвусмысленно говорит о протекании процесса концентрации населения в крупных городах, что, в свою очередь, является неотъемлемой чертой формирования городских агломераций.

Город	Население тыс. процентное	Население чел. по итогам изменение к тыс. чел.
Москва	11 504 113%	12 197
Санкт-Петербург	4 880 104 %	5 191
Новосибирск	1 474 103 %	1 567
Екатеринбург	1 350 104 %	1 428
Нижний Новгород	1 251 95 %	1 267
Казань	1 144 103 %	1 205
Челябинск	1 130 105 %	1 183
Омск	1 166 101 %	1 173
Самара	1 165 102 %	1 171
Ростов-на-Дону	1 089 102 %	1 114
Уфа	1 062 102 %	1 105
Красноярск	977 107%	1 052
Пермь	991 101 %	1 036
Воронеж	890 111 %	1 023

Волгоград	1 021 99 %	1 017
-----------	------------	-------

Однако агломерации, чье население превышает миллион человек, в современной России возглавляются не только городами-миллионерами, но также и другими городами, не достигшими пока такого статуса. Так, в 2022 году в России насчитывается 15 городов-миллионеров, а число городских агломераций на данный момент исследователями оценивается по-разному.

Швецов А.Н. отмечает, что можно выделить три главных подхода к количеству городских агломераций в Российской Федерации:

- 1) Учитывая только города-миллионеры
- 2) Учитывая крупные города с численностью население от 500 тыс. человек до 1 млн. человек
- 3) Учитывая города с численностью минимум в 100 тыс. человек.

По мнению Швецова А.Н., применяя самый широкий подход, мы получим численность в 170 агломераций в РФ. Но как мы вспомним, нами ранее отмечалось, что развитие городской агломерации не основывается только на выделении определенной территории, а это явление, которое также формируется исходя из трудовых, культурно-бытовых, производственных связей, наличия регулярного транспорта и постоянного перемещения людей. Таким образом, безусловно, агломерация является объектом правового регулирования, но она также существует независимо от признания со стороны государственной власти и местного самоуправления ее существования или нет.

Преимущественная часть городских агломераций в стране расположена в европейской части России. Располагаются крупнейшие городские агломерации в РФ - Московская агломерация является основой формирующегося «центрального мегалополиса» с населением 17,3 млн. жителей, самый значимый макроэкономический регион (территориально-

производственный узел) России, межрегиональный центр социально-экономического развития и притяжения центральной части и всей России. Санкт-Петербургская агломерация. Является второй по величине и значимости российской агломерацией после Московской, «столицей» федерального округа, неоспоримым межрегиональным центром социально-экономического развития и притяжения для северо-запада России, где насчитывается около 6,2 млн. жителей. Тесно связаны с вышеуказанными агломерациями и друг с другом – Самаро-Тольятинская, Ростовская, нижегородская, Волгоградская, Ярославская, агломерации<sup>9</sup>. Если рассматривать менее крупные агломерации, а это Екатеринбургскую, Челябинскую, Омскую, Новосибирскую, Новокузнецкую, Красноярскую, Иркутскую, Владивостокскую, то здесь можно заметить, что расстояние между ними становится более удаленным, а население меньшим. Многие территории вокруг ряда городов (Хабаровск, Томск, Сочи) находятся под сомнением своего агломеративного статуса. Одни исследователи считают, что ресурс формирования новых агломераций исчерпан по причине некоторых демографических проблем<sup>10</sup>, а другие напротив – поддерживают идею возможности образования новых агломераций путем содействия и управления ими<sup>11</sup>.

Агломерации выгодны с точки зрения формирования емкого рынка, они помогают расширить сферу потребителей внутригородских услуг, имея возможность сосредоточить больше населения в центре агломерации (городе). Налаживаются социально-экономические отношения и формируется общее экономическое пространство, малые расстояния снижают транспортные издержки. Но вместе с тем отрицательной стороной этого процесса является оголение прочих территорий, которые теряют население, их развитие

---

<sup>9</sup> Шведов А.Н. Городская агломерация – организационная форма преобразования пространства в Российской Федерации// Федерализм. 2017. №2. С.52.

<sup>10</sup> Городская агломерация – организационная форма преобразования пространства в Российской Федерации// Федерализм. 2017. №2. С. 54.

<sup>11</sup> Волчкова И.В. Управление формированием и социально-экономическим развитием городских агломераций: монография/ И.В. Волчкова, Н.Н. Минаев. Томск. 2014 С.96.

становится экономически нерентабельным. Обостряются проблемы транспорта и экологии, появляется дефицит ресурсов для обслуживания населения. Развитие агломерации, связанные транспортными сетями, а вместе с ними и неизбежные в таком случае экономические взаимосвязи, всё же является дорогим процессом, и такое явление станет непосильным для муниципальных образований без поддержки государства.

Таким образом, можно сказать, что на территории Российской Федерации развито большое количество городских агломераций, оказывающее значительное влияние на развитие страны. Плюсы выделяемые авторами достаточно существенны – расширяют сферу потребителей услуг, расширение и развитие инфраструктуры между населенными пунктами, положительно влияют на рост населения в своих пределах. Однако нельзя не заметить, что существует ряд проблем, требующих решения посредством государства: поглощение окружающих агломерацию малых городов и поселений, дефицит воды и иных ресурсов, бюджетирование городской агломерации. Правовое регулирование является основным механизмом управления государства, но как этот механизм действует в рамках регулирования городских агломераций в Российской Федерации, рассмотрим позже.

### 1.3. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ В РФ В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ

Сложившиеся отношения вокруг городских агломераций на данный момент являются важной частью социально-экономических, культурно-бытовых и иных отношений в стране. При это, опираясь на предыдущий раздел, мы видим, что они нуждаются в правовом регулировании, которое позволит разрешить проблемы, возникшие из-за минусов городских

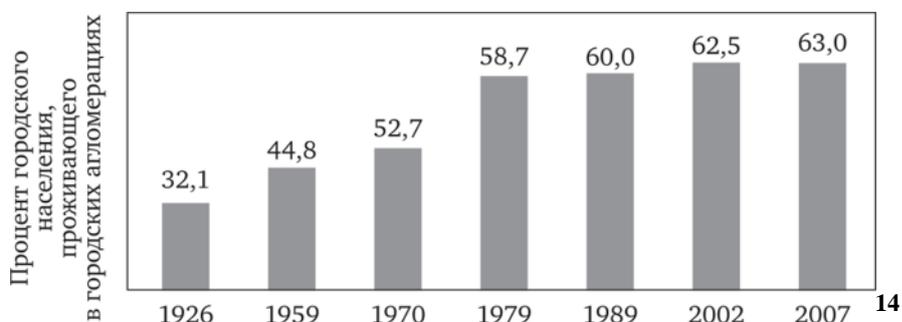
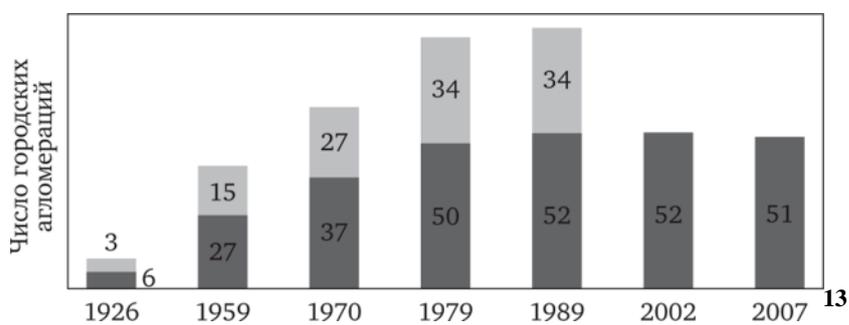
агломераций, а также окажет влияние государственных органов и органов местного самоуправления на их развитие. Ведь как мы отметили ранее, городские агломерации независимо от государственных органов и органов местного самоуправления будут развиваться, и создаваться стихийно, что может расходиться с интересами общества и государства.

Начало формирования городских агломераций в России связывают с развитием промышленности в начале XX в., когда вокруг крупных городов начали возникать предприятия, и поселения вокруг них стали основой для будущих годов-спутников. Во время Первой мировой войны и Гражданской войны агломерационные процессы остановились. Следующий этап агломерирования относят к 1920—1930 гг., первым пятилеткам и ускоренной индустриализации. Вторая мировая война стимулировала агломерации на Урале и в Сибири, но затормозила их рост в европейской части. В 1960—1970 гг. в период промышленного подъема большинство агломераций развивалось быстрыми темпами. В актах государственных органов РСФСР и СССР городские агломерации если и упоминались, то лишь в узком значении различных методологических проектах актов, посвященных городскому планированию. В акте «Методические указания по осуществлению государственного санитарного надзора за разработкой и реализацией проектов и схем районной планировки» утв. Минздравом СССР 14.04.1970 №845-70<sup>12</sup>, городские агломерации упоминались в рекомендации недопущения чрезмерной концентрации промышленных предприятий в одном месте в городских агломерациях в целях охраны воздуха. И как правило определения агломераций в таких актах, как и в других возможных, не давалось. Как отметил Г.М. Лаппо, агломерации в тот период считались «затесавшимися» в расселение и в актах стратегического планирования – Генеральной схеме

---

<sup>12</sup>Методические указания по осуществлению Государственного санитарного надзора за разработкой и реализацией проектов и схем районной планировки, утв. Минздравом СССР 14.04.1970 №845-70 // СПС «КонсультантПлюс {Электронный ресурс} URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=16682&rnd=261745.2153426823#0>

расселения на территории СССР вместо городских агломераций использовалась концепция групповых систем населенных мест.



Итак, можно сделать вывод, что законодатель того времени не уделял серьезного и комплексного внимания к агломерациям, учитывающего не только положительные стороны, но и проблемы, которые требовали должного разрешения, и как следствие правовое регулирование отсутствовало.

Большую надежду подавала ст. 12 Конституции РФ 1993г. о появлении независимого и самостоятельного местного самоуправления, отделив его от органов государственной власти. Ч.1 ст.131 Конституции РФ определила

<sup>13</sup> Лаппо Г. М., Полян П. М., Вавилова Т. И. Городские агломерации в России. Региональное развитие и региональная политика России в переходный период / под ред. С. С. Артоболевского, О. Б. Глезер. М. : МГТУ, 2011.

<sup>14</sup> Лаппо Г. М., Полян П. М., Вавилова Т. И. Городские агломерации в России. Региональное развитие и региональная политика России в переходный период / под ред. С. С. Артоболевского, О. Б. Глезер. М. : МГТУ, 2011.

«Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно», а также в подразделе 1 раздела 8 Программы Правительства Российской Федерации «Реформы и развитие российской экономики в 1995-1997 годах» упоминалось, что городские агломерации, являясь центрами торгового капитала, выйдут из экономического кризиса и потянут за собой страну.<sup>15</sup>

Однако, уже обращаясь к федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», мы видим, что нет ничего, посвященного городским агломерациям. В толковании такого определения как «другие территории» закон подразумевает городские округа, муниципальные районы, внутригородские территории городов федерального значения.<sup>16</sup>

Согласно внесением изменений в федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ федеральным законом от 27.05.2014 № 136-ФЗ у субъектов РФ появилась возможность определять своим законом порядок наделения муниципальных образований в границах субъекта статусом городских округов с внутригородским делением, внутригородские районы которых будут выступать в качестве отдельных муниципальных образований.<sup>17</sup>

В совокупности, все те города, которые являются центрами городских агломераций в РФ, и находятся в статусе городских округов (исключение: Москва и Санкт-Петербург – статус городов федерального значения). По мнению О.И. Баженовой городские округа стремятся укрупниться за счет

---

<sup>15</sup> Программа Правительства Российской Федерации «Реформы и развитие российской экономики в 1995-1997 годах», утв. Постановление Правительства РФ от 28.04.1995 №439 // Собрание законодательства РФ №21 ст. 1966.

<sup>16</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003 №40 ст. 3822

<sup>17</sup> О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона « Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ // СПС «консультант» (электронный ресурс) URL: <http://www.consultant.ru/>

прилегающих населенных пунктов, что также влечет подмену муниципальных районов городскими округами.<sup>18</sup> Начинается своего рода поглощение, что может выглядеть очень похожим на процесс агломирования, но всё-таки данное явление имеет ряд причин, в силу которых не может приобрести массовых характер.

Согласно федеральному закону от 06.10.2003 №131-ФЗ процедура так называемого «поглощения» требует согласия населения поселения и городского округа, выраженного представительным органом соответствующего поселения и городского округа, а также учета мнения населения муниципального района, выраженного представительными органом соответствующего муниципального района, и принятия субъектом РФ закона о соответствующих преобразованиях<sup>19</sup>.

При вхождении присоединяемое муниципальное образование рискует своей перспективой на самостоятельное решение местных вопросов, предусмотренное Конституцией РФ. Безусловно, законодателем предложен путь решения этой проблемы, но опять же это требует соответствующей инициативы и принятия субъектом РФ соответствующего закона. По состоянию на 1 января 2021 года, в России насчитывалось три городских округа с внутригородским делением: Челябинский, Самара, Махачкала, что явно означает о не востребованности данной правовой возможности.

Но если же мы рассмотрим возможное расширение городского округа возможностями, предусмотренными федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ, то здесь могут возникнуть проблемы наполнения бюджетов внутригородских районов, они окажутся неспособны к самостоятельному материальному обеспечению, но своим вхождением затратят материальные средства городского округа, необходимые для его личного существования. Здесь же встает проблема существования городских округов, расширившихся

---

<sup>18</sup> Баженова О.И. . Современные проблемы организации муниципальной власти в городских округах: состояние и перспективы// Конституционное и муниципальное право. 2016 №7. С.55

<sup>19</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003 №40 ст. 3822

до размеров городской агломерации, а также определение терминологии. Как установленные нормы федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ и другие нормативные акты смогут в полном объеме регулировать муниципальное образование с наименованием «городской округ», включающее в себя, возможно, несколько десятков населенных пунктов, многие из которых вполне могут быть городами? Исходя из упомянутого, можно полагать, что в настоящее время, действующее правовое регулирование пока не обладает нужными механизмами для решения проблемы городских агломераций, создавая крупные городские округа.

Муниципальное сотрудничество имеет обязательный характер (зафиксировано в законодательстве 06.10.2003 №131-ФЗ) в вопросах территориального планирования, земельных отношений, использования и охраны природных объектов, контроля над предприятиями и организациями, учредителями которых являются несколько муниципальных образований. Межмуниципальное взаимодействие является обязательным при разработке схем территориального планирования субъектов РФ и муниципальных районов, генеральных планов поселений и городских округов. И есть провести сравнение между межмуниципальным сотрудничеством и городской агломерацией, то, как отмечает А.Ф. Москаленко, действующий закон жестко ограничивает возможности таких организаций, запрещая им передачу властных полномочий органов местного самоуправления, что и не позволяет стать им заменой городским агломерациям<sup>20</sup>. Также учитывая, что агломерация существует независимо от существования данных организаций, можно сказать, что и здесь действующее правовое регулирование недостаточно.

Немаловажно обратить внимание на региональных законодателей, которые при пробелах федерального законодательства все же принимают акты, которыми пытаются осуществить правовое регулирование городских

---

<sup>20</sup> Москаленко А.Ф. Проблемы правового регулирования формирования агломераций в Российской Федерации//Государственная власть и местное самоуправление. 2016 №10. С.58

агломераций, ввиду того, что законодатель не успевает за стремительно развивающимися явлениями действительности. Субъекты вынуждены принимать свои нормативные правовые акты, в числе которых региональные законы или их проекты, концепции развития, государственные программы, схемы территориального планирования. Закон Белгородской области от 01.03.2016 № 58 «О развитии агломераций в Белгородской области» устанавливает понятие агломерации и установление ее границ, определение территорий, входящих в агломерацию, уполномоченного на это органа, определение границ агломерации в лице уполномоченного органа, а также вид закрепления установленных границ – соглашения. Идея заложенного в законе регулирования это использование механизма межмуниципального сотрудничества в целях развития агломерации, но возвращаясь к вышеупомянутому, недостатков, виде значительных ограничений для создаваемых объединения, субъект исправить не в силах, поэтому предложенный порядок не дает сполна решить проблему.

Закон Томской области от 10.04 2017 № 23-ОЗ «О развитии агломераций в Томской области», Закон Воронежской области от 20.12.2018 № 168-ОЗ дает определение агломерации, определяет задачи и цели создания агломерации, полномочия представительной, законодательной и исполнительной власти в сфере развития агломераций, порядок создания и финансирование агломерационных проектов (программ). Однако вряд ли создание механизма выделения финансов на развитие достаточно для осуществления полного управления городской агломерацией.

Помимо этого, в Краснодарском крае есть ряд других актов, упоминающих агломерации, но они, как и акты федерального уровня, носят программный характер, например, схема территориального планирования Красноярского

края <sup>21</sup>, инвестиционная стратегия Красноярского края на период до 2030г<sup>22</sup> (утратил силу). В указанных документах упоминается Красноярская агломерация, в качестве приоритетной области развития в Красноярском крае, но как отмечают исследователи - «программные акты» были фактически заморожены и приставлены, и так и не вышли из стадии проектирования.

В 2020г. Минэкономразвития подготовило пакет законопроектов, направленных на правовое регулирование развития городских агломераций и совершенствование правовых механизмов межмуниципального сотрудничества. 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. Законопроект предусматривает определение понятия городской агломерации, критерии ее формирования, полномочия органов публичной власти в сфере развития агломераций, а также общие требования к системе управления развитием городской агломерации.

Под городской агломерацией предлагается понимать территорию городского округа либо городского округа с внутригородским делением, либо города федерального значения объединенную с территориями иных муниципальных образований устойчивыми социальными, экономическими и хозяйственными связями. Критерии формирования городских агломераций включают в себя требования по составу территории, численности, плотности населения и транспортной доступности до административного центра городской агломерации. Согласно законопроекту административным центром городской агломерации является городской округ с численностью населения

---

<sup>21</sup> Постановление Правительства Красноярского края «Об утверждении схемы территориального планирования Красноярского края» от 26 июля 2011 года N 449-п// СПС «консультант» (электронный ресурс) url: <http://www.consultant.ru/>

<sup>22</sup> Указ губернатора Красноярского края «Об утверждении инвестиционной стратегии Красноярского края на период до 2030 года» от 17 декабря 2013 года n 239-уг // СПС «консультант» (электронный ресурс) url: <http://www.consultant.ru/>

не менее средней численности населения, проживающего в городах по соответствующему субъекту Российской Федерации. Средняя плотность населения агломерации, за исключением ее административного центра, должны составлять не менее средней плотности населения по субъекту Российской Федерации. Транспортная доступность до административного центра агломерации и обратно - в течение рабочего дня. Законопроектом предлагается предусмотреть следующие основные требования к системе управления городскими агломерациями: 1) необходимость заключения межмуниципального соглашения между муниципальными образованиями в составе городской агломерации. Модель формирования и функционирования городских агломераций, предлагаемая в законопроекте, основывается на организации межмуниципального сотрудничества с закреплением координирующей роли субъектов Российской Федерации. В соответствии с положениями Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в целях совместного решения вопросов местного значения заключаются межмуниципальные соглашения. Межмуниципальное соглашение – основополагающий базовый документ для организации сотрудничества муниципальных образований в целях развития агломерационных связей; 2) формирование межмуниципального координационного совета по вопросам развития городской агломерации (далее – координационный совет). Формирование координационного совета необходимо в целях координации муниципальных образований по совместному решению вопросов местного значения на территории городской агломерации. Координационный совет выступает в этом случае основным органом управления агломерационных процессов. В состав координационного совета должны входить представители органов местного самоуправления, а также могут включаться представители ключевых предприятий, организаций, учреждений муниципальных образований, расположенных в пределах городской агломерации. Координационный совет будет отвечать за планирование развития городской

агломерации, функционирование межмуниципальных предприятий и компаний, контроль за выполнением целей и задач развития городской агломерации и т.д.;

3) учреждение межмуниципальных предприятий и компаний. Предполагается, что межмуниципальные предприятия и компании будут осуществлять функции по решению общих вопросов хозяйственной деятельности на территории городской агломерации (транспорт, газо, водо, теплоснабжение, вывоз твердых бытовых отходов, территориальное планирование и т.д.). Для этого потребуется внесение изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации в части закрепления возможности создания межмуниципальных предприятий и компаний в статусе соответственно коммерческих и некоммерческих организаций, а также установления особенностей их управления и организации деятельности. 4) разработка комплексного плана развития городской агломерации. Комплексный план развития городской агломерации – основной инструмент установления и достижения общих целей и задач развития городской агломерации, планирования и реализации крупных инфраструктурных проектов на территории городской агломерации. В рамках целей и задач развития городской агломерации в составе комплексного плана формируются укрупненные мероприятия и показатели развития городской агломерации; 5) создание комиссии высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации по вопросам развития городских агломераций на территории субъекта Российской Федерации.

Проект базового закона направлен на создание правовых и экономических условий для развития городских агломераций. Закрепляется 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. Сопутствующие законопроекты конкретизируют положения о порядке и содержании межмуниципальных соглашений, а также предусматривают особенности учреждения и управления деятельностью межмуниципальных хозяйственных организаций.

В общем, законодательство в отношении правового регулирования городских агломераций довольно молодое, но заметно развивается. В предложенных проектах законов желательно отрегулировать все стороны формализации (закрепления формального статуса) агломерации. Как было отмечено выше, агломерации не являются, и не будут являться публично-правовыми образованиями. Однако не исключено, что согласно закону, формализация агломерации и внесение ее в соответствующий реестр могло бы сообщить ей дополнительные полномочия, в частности по взаимодействию с органами государственной власти субъекта Федерации (например, право представительства коллективных интересов муниципалитетов, входящих в агломерацию). Важную функцию закона мы видим в том, чтобы предложить различные варианты осуществления процедур «агломерационного самоуправления», и идея «координационного совета» здесь, скорее всего, далеко не единственно возможная

## ГЛАВА 2. МОДЕЛИ ПЕРСПЕКТИВНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ В РФ

### 2.1. ПРАВОВЫЕ КРИТЕРИИ ДЛЯ ОТНЕСЕНИЯ ТЕРРИТОРИЙ К ГОРОДСКИМ АГЛОМЕРАЦИЯМ

Необходимость правового регулирования городских агломераций подчеркивается всеми исследователями – юристами и экономистами, касающимися данного вопроса. Однако пути разрешения проблемы отсутствия правового регулирования, предлагаемые ими, различны. Разумным, на наш взгляд, видится выделение двух основных направлений в определении правового регулирования городских агломераций. Первое направление – установление в законодательстве критериев для обозначения тех или иных групп муниципальных образований (территорий), как городских агломераций, а второе – выделение собственно моделей перспективного

правового регулирования, содержанием которых будут правовые институты и нормы, посредством применения которых будет осуществляться формирование городских агломераций на данных территориях и непосредственное управление ими. В данном разделе мы рассмотрим первое направление перспективного правового регулирования – выделение правовых критериев для обозначения территории в качестве городской агломерации.

Важность выделения этих критериев обусловлена дискуссионным характером понятия и признаков городских агломераций в литературе. Как мы отмечали в первом и втором разделе первой главы, исследователи дают достаточно много различных определений городских агломераций, а также по-разному видят наполнение одних и тех же признаков городских агломераций. Даже подсчеты количества городских агломераций в РФ, как мы рассматривали во втором разделе первой главы, разнятся – разными исследователями их выделяется от 49 до 170. Право, исходя из присущего ему признака формальной определенности, должно установить четкие и ясные критерии, руководствуясь которыми, правоприменители и законодатели смогут определить, в каких территориях можно сформировать городскую агломерацию и начать осуществлять на не соответствующее определенной модели управление. Таким образом, только исследовав вопрос о правовых критериях для выделения определённой территории в качестве городской агломерации можно исследовать вопросы о том, как, в порядке каких процедур, она будет формироваться и каким будет ее правовой статус.

В основу критериев, безусловно, нами должны быть положены признаки городской агломерации как объективно существующего явления, выявляемые через анализ градостроительской и географической науки. Данные признаки были изучены нами в первом разделе первой главы. Исходя из дискуссионного характера данных признаков, законодателю придется определить наиболее удобный для общества и государства вариант таких признаков. Исходя из объективности существования агломераций, выделяемой всеми

исследователями,<sup>23</sup> следует установить такие критерии, которые не позволят создать юридически городскую агломерацию там, где фактически ее нет. Следует также ограничить возможности для распространения юридической агломерации на территории, которые к ней фактически не относятся. Если не пытаться противодействовать таким тенденциям, то могут пострадать интересы местного населения и органов местного самоуправления малых муниципалитетов, которые пытается затянуть в свою орбиту крупный город, центр агломераций. В европейской части России, как отмечают авторы, городские агломерации расположены достаточно плотно<sup>24</sup> и критериями отнесения территорий к городским агломерациям необходимо также не допустить ограничения интересов одной агломерации другой агломерацией.

Итак, в первом разделе первой главы мы, разбирая признаки городской агломерации, выделили три основных признака, как или иначе отличаемого большинством авторов: 1) территориальность, 2) обязательное наличие крупного города-ядра агломерации 3) системность. И наш взгляд, каждый из этих признаков может быть использован законодателем для сооружения на его основе соответствующего критерия городской агломерации. Рассмотрим их в порядке, наиболее удобного для рассмотрения правоприменителем.

Нам представляется, что в первую очередь правоприменителю будет удобно рассмотреть критерий, связанный с наличием крупного города-ядра агломерации. С этого проще всего начать работу по выявлению городской агломерации, ведь, исходя из рассуждений Лаппо 1/3 новых городов в период урбанизационного перехода в РФ образовывалась вокруг уже существующих крупных городов<sup>25</sup>. Значит, у крупного города наверняка будут города-спутники – что указывает на наличие городской агломерации. Но здесь встает вопрос, как мы уже указывали во втором разделе первой главы

---

<sup>23</sup>Лаппо Г.М. География городов. Учебное пособие для географических факультетов вузов. ВЛАДОС, 1997. С. 362

<sup>24</sup>Шведов А.Н. Городская агломерация – организационная форма преобразования пространства в Российской Федерации// Федерализм. 2017. №2. С.52.

<sup>25</sup> Лаппо Г.М. География городов. Учебное пособие для географических факультетов вузов. ВЛАДОС, 1997. С. 358

настоящей работы, и является причиной активных дискуссий и крайне разного подсчета числа городских агломераций в РФ. Исследователи дают, как уже было отмечено нами ранее, различные ответы на этот вопрос. Так, в зависимости от взглядов автора объем населения может быть от 100 тысяч до 1 млн. человек. Помимо этого, авторы, как мы уже упоминали, указывали также признак определенной экономической роли крупного города в агломерации, которая должна значительно превосходить окружающие его и входящие в эту же агломерацию муниципальные образования.

При этом, авторы считают, что слишком занижать планку населения, в частности, до 100 тыс. человек нельзя, поскольку это влечет форматирование «квазиагломераций», чьей реальный агломерационный потенциал низок. Уровень агломерационных процессов, выхода влияния города за его пределы и его взаимодействия с окружающими муниципалитетами еще недостаточно высок для того, чтобы называть такую территорию агломерацией.<sup>26</sup> Поэтому, на наш взгляд оптимально, чтобы в крупной городе проживало хотя бы 500 тыс. человек.

Экономическая роль крупного города в агломерации, безусловно, определяется через сравнение с другими входящими в агломерацию населенными пунктами. Этому служит следующий критерий – критерий наличия взаимосвязей с другими населенными пунктами вокруг крупного города. Без этого критерия трудно определить границы городской агломерации, поскольку как мы отмечали ранее, городская агломерация существует там, где возможно интенсивное взаимодействие крупного города и входящего в агломерацию населенного пункта. Главное отличие таких населенных пунктов от центра агломерации – удельный вес их населения и их экономическая роль населения должны быть, безусловно, меньше, чем у центра агломерации. Взаимосвязь центра с другими населенными пунктами, как нами отмечалось в первом разделе данной главы, выражается в наличие

---

<sup>26</sup> Шведов А.Н. Городская агломерация – организационная форма преобразования пространства в Российской Федерации// Федерализм. 2017. №2. ецов/ федерализм 2017 №2. С. 55

разнообразных связей – инфраструктурных, производственных, культурных, трудовых – в результате которых населенные пункты, входящие в состав агломерации, взаимно дополняют друг друга – производя тем самым определенное разделение функций между собой ради выполнения общих целей агломерации, направленных на ее дальнейшее развитие. Таким образом, критерий взаимосвязи населенных пунктов с центром агломерации должен устанавливаться законодателем именно на основе этого признака – между ними должна быть налаженная и действующая инфраструктура, по которой можно отследить передвижение товаров, работ, услуг, рабочей силы и т.п. Этот процесс отражается в форме «маятниковой миграции» - ежедневных поездок жителей пригородных населенных пунктов в центральный город для работы, учебы, покупки товаров и услуг<sup>27</sup> Некоторыми авторами предлагается определить количественные показатели для таких взаимосвязей, например, Швецовым А.Н. отмечено, что такие «маятниковые» поездки должны охватывать не менее 10-15% от трудоспособного населения агломерации.<sup>28</sup>

Последний критерий, основанный на признаке территориальности, думаю, должен основываться на том, что городская агломерация должна охватывать несколько муниципальных образований, Как отмечает Швецов А.Н., населенные пункты, входящие в агломерацию, должны достаточно тесно примыкать друг к другу. Смирнягин Л.В. также указывал, что агломерации характерна тесная сближенность (не менее 45 тыс. кв. км), а Бабун Р.В. также отмечал, что поездки жителей населённых пунктов, входящих в агломерацию в крупный город и обратно не должны превышать по времени 1-1,5 часа. На наш взгляд, однако, не следует устанавливать какие-либо ограничения по размеру агломерации и времени передвижения по ней. Главное, что здесь следует выделить – это то, что крупный город находится во взаимосвязи с

---

<sup>27</sup> Репина Е.А. Городская агломерация как форма территориального расселения / Е.А. Репина, А.А. Моисенко // журнал «у». Экономика. Управление. Финансы. 2016 №1 .С. 104-105

<sup>28</sup> Шведов А.Н. Городская агломерация – организационная форма преобразования пространства в Российской Федерации// Федерализм. 2017. №2. С. 48

рядом других населенных пунктов, входящих в другие муниципальные образования.

В итоге, нами было выделено три основных критерия, пригодных для использования при определении городской агломерации на уровне федерального закона. Первый критерий – это наличие крупного города – центра городской агломерации – в контексте российского правового регулирования можно говорить о наличии крупного городского округа, который и количественно (через количество населения и уровень своего экономического развития в целом) и качественно (через соотношение количества населения и уровня экономического развития с другими муниципальными образованиями, входящими в городскую агломерацию) превосходит другие муниципальные образования вокруг него. Второй критерий – это наличие взаимосвязанных с этим городским округом других муниципальных образований, которые количественно и качественно не превосходят и не равны данному городскому округу и тесно с ним взаимосвязаны наличием общей инфраструктуры, через которую происходит непрерывное движение товаров, работ, услуг, рабочей силы и т.п. И наконец, третий – это то, что вышеуказанными взаимосвязями охватывается более, чем одно муниципальное образование. На наш взгляд, законодателю также необходимо будет определить обязательность привлечения экспертов-экономистов, градovedов и географов в разрешении вопроса о соответствии вышеуказанным критериям той или иной территории, поскольку для ответа на них чаще всего нужны специальные знания из сферы соответствующих наук.

Представляется, что в своем единстве данные критерии позволят законодателю сконструировать и определение городской агломерации с учетом избранной им модели правового регулирования формирования и управления городской агломерации.

## 2.2. МОДЕЛИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФОРМИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКИМИ АГЛОМЕРАЦИЯМИ И ИХ РЕАЛИЗАЦИЯ

### 2.2.1. АНАЛИЗ ПРЕДЛАГАЕМЫХ ИССЛЕДОВАТЕЛЯМИ МОДЕЛЕЙ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФОРМИРОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКИМИ АГЛОМЕРАЦИЯМИ

Нами было выделено два направления правового регулирования. Второе направление, которое рассматривается в данном разделе, является, на наш взгляд, основным и связано с решением законодателем фундаментальных вопросов – о том, путем применения каких правовых процедур будут формироваться городские агломерации, в каком статусе они будут формироваться, и каким образом будет осуществляться управление территориями, на которых они существуют. Исследователями выделяется ряд моделей правового регулирования, представляющих из себя совокупность идей о правовом регулировании формирования агломераций, их статуса и управления ими. В этом подразделе нами будут рассмотрен ряд предлагаемых в литературе моделей, после чего мы рассмотрим возможности для их реализации в следующих подразделах.

Одно из самых широко известных обобщений имеющихся моделей правового регулирования городских агломераций предложено Глазычевым В. И Стародубровской И. Они выделяют шесть моделей управления городскими агломерациями:

- 1) Унитарная (централизованная) – с формированием единого муниципального образования, включающего в себя все муниципальные образования, охватываемые территорией агломерации. При этом входящие в такое муниципальное образование муниципалитеты утрачивают свой статус и становятся административно-территориальными единицами новосозданного образования.
- 2) Договорная (фрагментированная) – при такой форме, как считает автор, осуществляется согласование программ, сотрудничество в реализации проектов и оказании услуг между отдельными муниципалитетами, входящими в состав агломерации, не лишенными самостоятельности.
- 3) Двухуровневая – где агломерация становится муниципальным образованием второго уровня над существующими муниципалитетами, также сохраняющими свой статус. Осуществляется распределение полномочий между агломерацией и этими муниципалитетами, а само муниципальное образование может образовываться как по соглашению муниципалитетов, так и административно-командным методом.
- 4) «Совместная администрация» - органы агломерации функционируют как совместная администрация муниципалитета города-ядра и муниципалитетов окружающих поселений.
- 5) Региональная – функции агломерации выполняются региональными органами государства, а сама она правосубъектности не имеет.
- 6) Государственно-муниципальная – специфическая система управления, применяемая в тех городах, которые являются субъектами федераций,

то есть сами имеют государство подобный статус, но при этом являются по своей природе и муниципальными образованиями<sup>29</sup>.

Анализируя предложенные вышеуказанными авторами модели, Гриценко Е.В., указала, что четвертая модель по своему существу есть разновидность третьей модели, а сами модели носят в большей степени условный и абстрактный характер. Предлагая варианты регулирования городских агломераций, ею было выдвинуто три основных варианта на основе шести вышеуказанных: 1) осуществления муниципально-территориальных преобразований и расширение городских округов (применение унитарной модели); 2) развитие межмуниципального сотрудничества (применение договорной модели); 3) управление органами субъекта РФ или специально уполномоченными органом субъекта РФ (применение региональной модели). При этом для применения в настоящее время каждого из вариантов необходимы законодательные реформы в том или ином направлении, поскольку иначе любое из направлений будет обречено на провал<sup>30</sup>.

Бабун Р.В. выделяя модели правового регулирования из зарубежной практики, указал на четыре основных модели:

- 1) Слияние муниципальных образований в одно более крупное, охватывающее всю территорию агломерации
- 2) Двухуровневая модель – создание муниципального образования, охватывающего всю территорию агломерации, при сохранении действующих муниципальных образований, с урегулированием процесса распределения полномочий и ресурсов между агломерацией и муниципалитетами нижнего уровня

---

<sup>29</sup> Глазычев В. Челябинская агломерация: потенциал развития / В. Глазычев, И. Стародубская. Челябинск, 2008. С. 34-40,46-58.

<sup>30</sup> Гриценко Е.В. Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации // Конституционное и муниципальное право. 2014 №10. С.25

- 3) Договорная модель – при которой муниципалитеты самостоятельно решают вопросы участия или неучастия в совместных агломерационных проектах
- 4) Модель возложения функций по управлению агломераций на государственные органы, в основном региональные.

Автор также отмечает, что наиболее перспективной моделью в условиях РФ является двухуровневая модель, при условии, что государством будут законодательно оформлены механизмы управления агломераций, ее полномочия и порядок взаимодействия с нижестоящими муниципалитетами.<sup>31</sup>

Анализируя предложенные вышеуказанными авторами модели, Гриценко Е.В. указала, что четвертая модель по своему существу есть разновидность третьей модели, а сами модели носят в большей степени условный и абстрактный характер. Предлагая варианты регулирования городских агломераций, ею было выдвинуто три основных варианта на основе шести вышеуказанных 1) осуществления муниципально-территориальных преобразований и расширение городских округов (применение унитарной модели); 2) развитие межмуниципального сотрудничества (применение договорной модели) 3) Управление органами субъекта Федерации или специально уполномоченным органом субъекта Федерации (применение региональной модели). При этом для применения в настоящее время каждого из вариантов необходимы законодательные реформы в том или ином направлении, поскольку иначе любое из направлений будет обречено на провал.<sup>32</sup>

Бабун Р.В. выделяя модели правового регулирования из зарубежной практики, указал на четыре основных модели:

---

<sup>31</sup> Бабун Р.В. Управление агломерациями городов в условиях реформы местного самоуправления // Регион экономика и социология 2016 №1.С. 257

<sup>32</sup> <sup>32</sup> Гриценко Е.В. Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации // Конституционное и муниципальное право. 2014 №10 .С. 25

- 1) Слияние муниципальных образований в одно более крупное , охватывающее всю территорию агломерации
- 2) Двухуровневая модель – создание муниципального образования, охватывающего всю территорию агломерации, при сохранении действующих муниципальных образований с урегулированием процесса распределения полномочий и ресурсов между агломерацией и муниципалитетами нижнего уровня
- 3) Договорная модель – при которой муниципалитеты самостоятельно решают вопросы участия или неучастия в совместных агломерационных проектах
- 4) Модель возложения функций по управлению агломерацией на государственные органы, в основном региональные

Автор также отмечает, что наиболее перспективной моделью в условиях РФ является двухуровневая модель, при условии, что государством будут законодательно оформлены механизмы управления агломерацией, её полномочия и порядок взаимодействия с нижестоящими муниципалитетами.<sup>33</sup>

Марквартом В. При исследовании предложенных Глазычевым В. и Стародубровской И. шести моделей был сделан вывод о том, что несмотря на некоторые внутренние различия моделей, они могут быть объединены в две группы или две базовые модели управления – административную и договорную:

- 1) Административная модель управления – предлагает перенести вес принятия ключевых для городской агломерации решений с отдельных входящих в нее муниципалитетов на более вышестоящий уровень. Это может быть достигнуто различными путями:
  - А) Путем создания государственно-территориального образования в пределах субъекта РФ, имеющего собственную компетенцию по управлению агломерацией

---

<sup>33</sup> Бабун Р.В. Управление агломерациями городов в условиях реформы местного самоуправления // Регион экономика и социология 2016 №1 . С. 257

Б) Путем создания единого муниципального образования

В) Путем создания специальных органов управления агломерацией без создания какого-либо специального территориального образования путем изъятия части компетенции у муниципалитетов и органов государственной власти и передачи её данному органу.

2) Договорная модель управления – принятие юридически значимых решений непосредственно на уровне входящих в агломерацию участников ( муниципалитетов) сохраняющих свою самостоятельность по отношению друг к другу.

Автор считает, что независимо от избранной государством модели правового регулирования главными идеями формирования городской агломерации должны быть «максимальная прозрачность осуществляемой деятельности, взаимное уважение и доброжелательность участников проекта друг к другу, уверенность в достижении успеха и готовность к компромиссам»

При этом на взгляд автора в краткосрочной перспективе административная модель внедряется проще и лучше, но затем может столкнуться с сопротивлением субъектов, входящих в агломерацию и вынужденных ей подчиняться, а договорная модель напротив, труднее во внедрении, но в долгосрочной перспективе показывает лучшие результаты<sup>34</sup>.

В целом вышеуказанными авторами приведен исчерпывающий перечень применяемых для регулирования управления городскими агломерациями правовых моделей, более того, авторы даже пытались обобщить и объединять данные модели, считая этот перечень слишком большим. Мы не соглашаемся с мнением Маркварта Э. о том, что моделей правового регулирования две, а не три. На наш взгляд, исследователем верно отмечено, что если рассматривать данные модели

---

<sup>34</sup> Маркварт Э. Управление городскими агломерациями: организационно-правовые аспекты договорной модели // Муниципальная власть 2017 №2. С.21-22

только с точки зрения уровня принятия решений, то модель передачи полномочий и власти созданному муниципальному образованию более высокого порядка не так сильно отличается от передачи тех же полномочий и власти к государственному органу или к государственно-территориальному образованию. Однако, на наш взгляд, здесь имеются принципиальные различия, обусловленные заложенной в Конституцией идеей отделения местного самоуправления от государственной власти. Управление городской агломерацией муниципалитетом и управлением ей же государством не может рассматриваться в рамках одной и той же модели правового регулирования, они должны рассматриваться и исследоваться отдельно. Для реализации каждой из этих моделей потребуются внедрение принципиально разных институтов и внесение изменений в совершенно различные нормативно – правовые акты.

В конечном итоге, на наш взгляд, наиболее оптимальной являются модели, выделенные Гриценко Е.В., но хотелось бы дать им несколько иные наименования и дополнить некоторыми нашими замечаниями, после чего разобрать возможности их реализации в следующих подразделах данного раздела:

- 1) Модель осуществления муниципально-территориальных преобразований и расширение городских округов, с учетом мнения Бабуна Р.В. о перспективах двухуровневой агломерации, а также с учетом проблем, выявленных нами в третьем разделе первой главы, связанных с расширением городских округов, поименовать следующим образом - как модель «Агломерация-муниципальное образование». На наш взгляд, при оформлении законодательного регулирования все же следует избегать от попыток и тенденций избегать слова «городская агломерация» в формировании муниципалитетов, которые, по существу, объединяют всю территорию агломерации.

- 2) К модели договорной городской агломерации, поскольку исследователи достаточно единодушны в обозначении её названия, мы будем использовать наименование «Договорная агломерация»
- 3) К модели управления органами субъекта Федерации или специально уполномоченным органом субъекта Федерации мы также рассмотрим предложенный Марквартом Э. вариант с формированием специального государственно-территориального образования, а саму модель для удобства исследования с учетом уже существующих именовании этой модели, установленного Глазычевым В. и Стародубровской И., поименуем как «Региональная агломерация».

Заканчивая на этом, мы приступаем к подробному анализу каждой из трех выделенных нами моделей правового регулирования с изучением перспектив их реализации в РФ.

## 2.2.2. МОДЕЛЬ ГОРОДСКАЯ АГЛОМЕРАЦИЯ - МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ И ЕЁ РЕАЛИЗАЦИЯ

Первой рассматриваемой нами моделью правового регулирования городских агломераций будет модель правового регулирования, в соответствии с которой городские агломерации будут встроены в систему местного самоуправления в качестве еще одного вида муниципальных образований. В соответствии с ч.1 ст. 131 Конституции РФ «Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях...». Таким образом Конституция РФ не ограничивает нас в формировании еще одного вида муниципального образования, тем более что федеральным законодательством уже предусмотрены муниципальные образования, не поименованные в Конституции РФ так в соответствии с определением муниципального образования, даваемого в ст. 2 федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ к таковым относятся не только городские и сельские поселения, но и муниципальные районы, городские округа, городские округа с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородские территории городов федерального значения.<sup>35</sup>

Сразу следует отметить, что в данном подразделе мы не будем рассматривать не требующий внесения изменений в законодательство вариант образования таких агломераций, описанный в третьем разделе первой главы,

---

<sup>35</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003 №40 ст. 3822

то есть связанный с поглощением городскими округами окружающих их муниципальных образований. Мы уже отметили недостатки такого варианта, а также считаем, что он в большей степени, относится к организационному пути решения проблемы, хотя тоже, разумеется, не может обойтись без правовых процедур, однако в нем не нужно будет вводить нового правового регулирования, а придется использовать уже существующие и в целом значительно затрудняющие решение проблемы, правовые институты.

Итак первый вопрос, который необходимо разрешить в рамках данной модели, это порядок формирования городской агломерации – муниципального образования, а также судьбу муниципальных образований, на территории которых она образовывается.

Предложенные нами выше варианты моделей от Бабуна Р.В., Глазычева В. и Стародубской И. выдвигали идею о двух основных вариантах формирования таких агломераций – унитарная агломерация и двухуровневая агломерация. Таким образом, при формировании унитарной городской агломерации все входящие в нее муниципальные образования должны будут быть ликвидированы и заменены органами управления самой агломерации, а при формировании двухуровневой агломерации муниципальные образования на ее территории сохраняют свой статус.

Прежде чем охарактеризовать каждый из вышеуказанных вариантов, хотелось бы особо отметить вопрос об участии муниципальных образований в процессе формирования агломераций. В соответствии с ч. 2 ст. 131 Конституции РФ «изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий», то есть по существу, формирование агломераций должно быть добровольным и учитывать мнение населения. Исследователи допускали критические высказывания относительно применения «административного» ресурса в случаях укрупнения городских

округов<sup>36</sup>, которые возможны на наш взгляд из-за того, что выражение мнения населения возложено на представительные органы муниципального образования, что допускает возможности давления по «партийной линии» на депутатов соответствующих органов. Однако нельзя идти в обратном направлении и возлагать целиком и полностью волю к созданию агломерации на муниципальные образования или даже на их население через процедуру референдума, поскольку городские агломерации явление объективное и не может быть ограничено нежеланием населения одного муниципального образования входить в агломерацию – муниципальное образование – учитывая, что в агломерацию фактическую они входят и пользуются её выгодами.

Обратимся к некоторым примерам правового регулирования агломераций – муниципальных образований за рубежом. Так во Франции формирование городских агломераций в виде «городских сообществ» могло осуществляться двумя порядками. Четыре городских сообщества – Бордо, Лилль, Лион, Страсбург – были сформированы принудительно, для всех остальных городских агломераций порядок формирования устанавливается через принятие решения большинством муниципальных советов, которое, в дальнейшем, утверждается префектом департамента (то есть, представителем региональной власти). При этом префект департамента также самостоятельно выявляет и составляет список заинтересованных в формировании сообществ городов коммун. Городские сообщества, формируемые коммунами, получают от них ряд компетенций и собственную налоговую систему, а органы их управления формируются населением, но списки кандидатов утверждаются по соглашению между коммунами. С 1999-го года городские сообщества стали называться сообществами агломераций на которые законом возлагались и некоторые полномочия региональных органов (департаментов)<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Ждагарян А.А. Зеркальный лабиринт муниципальной реформы: конституционно-судебная практика как основа поиска выходов / А.А. Ждагарян, Н.В. Ждагарян // Сравнительное конституционное обозрение. 2016 №5 .С.30

<sup>37</sup> Болотина Е.В. Организационные основы французского муниципального управления: Монография. СПб

Приведем еще один пример. Так в и Италии формирование городских агломераций в правовой форме «городов-мегаполисов» осуществлялось следующим образом. «Для 9 мегаполисов решение было принято на национальном уровне: муниципалитеты на этих территориях были обязаны создать межмуниципальный орган управления, делегировав ему определенными полномочия. Муниципалитеты, входящие в остальные агломерации, получили право создавать подобные объединения на добровольной основе. В законе были обозначены 9 «пилотных» мегаполисных зон: Турин, Милан, Венеция, Генуя, Болонья, Флоренция, Рим, Бари и Неаполь.»<sup>38</sup>

Одним из крупнейших систем органов местного самоуправления на уровне агломерации располагает и Великобритания. «Большой Лондон» - агломерация на основе города Лондона – успел пережить ряд экспериментов. Как отмечает Ежевский Д.О., первоначально имеющаяся система управления «Большим Лондоном» была создана принудительно на основе реформы системы управления Лондонской агломерации, ранее состоящей из Лондонского графства, 4-х других графств и 3- городов – графств. Вместо нее до 1985 года действовала система из 32 районов – малых муниципальных образований, возглавляемых Советом «Большого Лондона». Совет представлял из себя орган местного самоуправления, формировался районами и имел полномочия по регулированию и управлению транспортом, пожарной безопасностью, канализацией и санитарными службами, а также совместно с районами осуществлял жилищное планирование и планирование развития «Большого Лондона». В 1985 году Совет был устранен и действовала децентрализованная система местного самоуправления из 32 унитарных районов, однако в 1988 году через референдум были созданы иные органы управления Большим Лондоном – Собрание Большого Лондона и мэр

---

ГОУ ВПО «СПбГУАП», 2006. С. 72-76.

<sup>38</sup> Пешин Н.Л. Проблемы правового регулирования развития городов мегаполисов в Италии и России / Н.Л. Пешин В.М. Никитина // Конституционное и муниципальное право 2016 №2 С. 50-56

Большого Лондона, избираемых всеми гражданами, живущими в пределах агломерации, а полномочия этих органов были значительно увлечены<sup>39</sup>.

Ряд приведенных выше примеров позволяет нам сделать ряд следующих выводов о том, как на наш взгляд, следует осуществлять формирование городских агломераций по данной модели правового регулирования в России. Во-первых, действительно, нужен дифференцированный подход, некоторые городские агломерации, проблемы которых особенно обострились, следует образовать принудительным образом. Безусловно, как и во Франции, это должно осуществляться посредством взаимодействия муниципальных образований под контролем и при содействии властей субъекта РФ, которое, исходя из действующего законодательства, уже предусмотрено при всех преобразованиях и изменениях муниципальных образований и их границ. Как мы отмечали ранее, федеральным законодательством должны быть закреплены критерии городской агломерации, в это же время субъект РФ, на наш взгляд, должен быть уполномочен, подобно французским департаментам, осуществлять наблюдение за перспективными городскими агломерациями. Наиболее крупные и перспективные городские агломерации в РФ следует создать через федеральное правовое регулирование, прямо установив обязанность муниципалитетов вступить в соглашения по формированию нового муниципального образования, для остальных же городских агломераций – следует оставить добровольный вариант формирования городских агломераций.

Оглядываясь на мировой опыт формирования муниципалитетов на месте городских агломераций, мы также бы хотели отметить, что двухуровневая модель формирования городских агломераций, все же, является преобладающей. На наш взгляд федеральным законодательством статус городской агломерации должен быть предусмотрен именно в качестве муниципального образования второго уровня. Ч. 1 ст. 130 КРФ

---

<sup>39</sup> Ежевский Д.О. Городское самоуправление - опыт Лондона // Административное и муниципальное право 2008 №10 С. 30-33

предусматривает смысл местного самоуправления, как возможность самостоятельного решения населением муниципальных образований местных вопросов. Формируя городские агломерации иным образом, мы уничтожим другие муниципальные образования и лишаем их население возможности решать собственные местные вопросы, а также лишаем их возможность влиять на решение местных вопросов в масштабе всей агломерации – так как доля населения населенных пунктов (муниципальных образований) вокруг ядра агломерации всегда значительно меньше, чем в ядре. Да, безусловно, специалисты приводят значительно меньше, чем в ядре. Да, безусловно, специалисты приводят примеры унитарных агломераций, как например, в качестве таковых отмечают : «Лос-Анджелес<sup>40</sup> (1909-1914), Торонто (1996-1998)<sup>41</sup>, Виннипег<sup>42</sup> (1972), Эдмонтон<sup>43</sup> (1947-1980). Но на наш взгляд, формирование городских агломераций таким путем в нашей стране будет противоречить Конституции РФ. Многие городские агломерации по своим масштабам не уступают некоторым субъектам РФ, но субъектам РФ, как высказывался Конституционный Суд РФ запрещено устранять на своей территории местное самоуправление,<sup>44</sup> тогда почему же городские агломерации должны иметь такую возможность?

Двухуровневая модель формирования городских агломераций, впрочем, также нуждается во встраивании в действующую систему муниципальных образований на территории РФ. Действующий закон уже предусматривает два муниципальных образования второго уровня – муниципальные районы и городские округа. Некоторыми программными актами очерчивается территория городских агломераций как например территорию Красноярской агломерации в соответствии с Перечнем частей территории Красноярского

<sup>40</sup> Официальный сайт города Лос-Анджелес: список городов.// (электронный ресурс) URL : <https://lacity.gov/>

<sup>41</sup> Официальный сайт города Торонто: Ваш город.// (электронный ресурс) URL : <https://www.toronto.ca/>

<sup>42</sup> Официальный сайт города Виннипег: Наш город.// (электронный ресурс) URL: <https://www.winnipeg.ca/interhom/>

<sup>43</sup> Официальный сайт города Эдмонтонг: Городское правительство, городские проекты и планы.// (электронный ресурс) URL: <https://www.edmonton.ca/>

<sup>44</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 №1-П// СПС «КонсультантПлюс» (электронный ресурс) URL: <http://www.consultant.ru/>

края входят городские округа: Красноярск, Сосновоборск, Дивногорск, муниципальные районы: Березовский, Емельяновский, Манский, Сухобузимский.<sup>45</sup>

Однако стоит ли, вводя городскую агломерацию как муниципальное образование, сохранять данные муниципальные образования, ведь получается, что агломерация будет муниципальным образованием даже не второго, а третьего уровня.

Так или иначе, решая этот вопрос, мы можем получить различные проблемы в дальнейшем. Так, сохранив второй уровень местного самоуправления, предусмотрев городскую агломерацию в качестве третьего, мы можем получить не только громоздкую систему местного самоуправления, состоящего из трех уровней муниципальных образований, но и можем допустить отрешение низшего звена муниципальных образований от участия в формировании и управлении городской агломерацией. В то же время, объявив городскую агломерацию единственным возможным на территории агломерации муниципальным образованием второго уровня, мы столкнемся с необходимостью по новому взглянуть на местное самоуправление в пределах того крупного города, который является ядром агломерации. Ликвидировав там городской округ, мы должны будем организовать на его месте какие-либо муниципальные образования взамен. А если мы оставим городской округ как самостоятельное муниципальное образование и ликвидируем муниципальные районы, то не будут ли проблемы с дисбалансом входящих в агломерацию? Помимо этого, исследователями выделяются и другие проблемы: экономические – как формировать бюджет нового муниципального образования, проблемы управления – как новый субъект будет взаимодействовать с муниципальными образованиями снизу и государством – сверху. Есть проблемы и с формированием органов власти этого муниципального образования – как их формировать, учитывать или не

---

<sup>45</sup> Перечень частей территории Красноярского края утв. распоряжением Правительства Красноярского края от 19.02.2009 №119-п// СПС «КонсультантПлюс» (электронный ресурс) URL: <http://www.consultant.ru/>

учитывать доли населения и экономического развития входящих в агломерацию субъектов. Бабун Р.В. выдвигает также вопрос о том, не слишком ли высокий уровень для местного самоуправления и считает, что масштабы агломераций таковы, что они в принципе не могут находиться на уровне местного самоуправления.<sup>46</sup> Маркварт Э. отмечает, что при формировании такого ряда образований могут предприниматься и попытки сопротивления их формированию со стороны местных элит и даже со стороны населения этих территорий – «от пассивного негативного неприятия до откровенного саботажа»<sup>47</sup>.

Однако несмотря на вышеуказанные проблемы, с опорой на мировой опыт, в частности, на указанные примеры формирования агломераций во Франции, Италии, Великобритании, следует сделать вывод, что решение проблемы отсутствия правового регулирования городских агломераций путем внедрения модели правового регулирования, где городские агломерации будут действовать в качестве муниципальных образований, возможно. Это потребует, во-первых, введение нового термина «городская агломерация», вкупе с критериями городской агломерации. Возможно, что для правового регулирования будет целесообразно принять отдельный федеральный закон, поскольку Бабун Р.В., справедливо указывает на чрезвычайно высокий уровень агломераций по отношению к местному самоуправлению<sup>48</sup>. На наш взгляд, как и во Франции городские агломерации должны получить не только полномочия по решению вопросов местного значения, но и государственные полномочия по отдельным вопросам, связанным с экономикой, транспортом, территориальным, планированием и т.п. Сами городские агломерации, на наш взгляд, должны формироваться в качестве муниципальных образований второго уровня, в которые должен входить соответствующий городской округ и окружающие его муниципальные образования на уровне сельских и

---

<sup>46</sup> Бабун Р.В. Местное самоуправление начинается с «места» // городское управление 2014 №2 С. 7.

<sup>47</sup> Маркварт Э. Управление городскими агломерациями: организационно-правовые аспекты договорной модели // Муниципальная власть 2017 №2 .С. 21

<sup>48</sup> Бабун Р.В. Местное самоуправление начинается с «места» // Городское управление 2014 №2. С.7 .

городских поселений. В дальнейшем в ходе реформ возможно дробление городского округа на более мелкие муниципальные единицы, по примеру Большого Лондона, где в итоге вся агломерация разделена на 32 муниципальных образования.<sup>49</sup> Формирование городской агломерации нужно осуществить, как мы уже упоминали, через процедуру соглашения (договора) между муниципальными образованиями, утверждаемого законом субъекта РФ при этом субъект РФ должен осуществлять на основе устанавливаемых федеральным законом критериев городских агломераций контроль за заключением таких договоров и отсеивать попытки неагломеративных образований стать городскими агломерациями. Для некоторых городских агломераций (для наиболее крупных, где образование городской агломерации наиболее необходимо) такой процесс нужно сделать принудительным, для всех остальных оставить добровольным. Управление городской агломерацией должно осуществляться при активном участии всех входящих в нее муниципальных образований таким образом, чтобы каждое из них имело возможность влиять на происходящее в нее управленческие процессы, путем формирования органов агломерации через участие в них представителей от нижестоящих муниципалитетов. Помимо этого, нужны будут и изменения в финансовом, градостроительном, земельном и иных сферах законодательства в связи с появлением нового субъекта соответствующих отношений, а также разрешения возможных проблем с его бюджетом и материальными ресурсами.

Таким образом, реализация модели «Городская агломерация – муниципальное образование», в принципе возможна соответствующие изменения в законодательство вполне могут быть осуществлены и не вызовут юридических противоречий с действующим законодательством. Однако объем таких изменений, необходимость достаточно широкого круга организационных мер, необходимых к применению, ряд проблем, которые необходимо будет решать при закреплении в праве и применении данной

---

<sup>49</sup> Ежевский городское самоуправ // административное и муниципальное право 2008 №10 с.33

модели – все это делает данный вариант правового регулирования достаточно сложным для реализации.

### 2.2.3. МОДЕЛЬ «ДОГОВОРНАЯ АГЛОМЕРАЦИЯ» И ЕЁ РЕАЛИЗАЦИЯ

Данная модель правового регулирования, также именуемая как фрагментированная агломерация, как отмечал Макрварт Э., заключается в том, что юридически значимые решения по вопросам управления агломерации должны будут приниматься на уровне муниципальных образований, входящих в эту агломерацию.<sup>50</sup> Следует отметить, что не стоит путать договорную агломерацию с агломерацией, которая формируется посредством соглашения субъектов и приобретает, в итоге, статус муниципального образования, описанную в предыдущем разделе настоящей работы. В данном случае, действительно, никакого муниципального образования не образуется, сама по себе агломерация полномочиями не обладает. Тем не менее, мы не согласны с мнением Глазычева В., Стародубровской И. о том что, что при такой модели агломерация полномочиями не обладает возможностью выступать во внешних отношениях извне. Правосубъектностью агломерация, на наш взгляд, обладать может, однако не в форме муниципального образования, а в форме юридического лица – межмуниципальной организации.

Как мы отмечали ранее, ст. 8 федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ предусмотрены положения о межмуниципальном сотрудничестве. Исследователи, например, видят в этих положениях основы для реализации данной модели. Однако, они же отмечают, что действующее правовое регулирование не позволяет использовать данный правовой институт<sup>51</sup>, поскольку, межмуниципальные объединения, образуемые в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения, не могут наделяться полномочиями

---

<sup>50</sup> Маркварт Э. Управление городскими агломерациями: организационно-правовые аспекты договорной модели // Муниципальная власть 2017 №2 . С. 21

<sup>51</sup> Гриценко Е.В. Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации// Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 35.

органов местного самоуправления, а также ГсК РФ не предусматривает никаких вариантов совместных планов, как например планов городской черты или пригородной зоны, выходящих за пределы территории городского поселения.<sup>52</sup> Из-за подобных проблем даже попытки субъектов что-то развивать на основе положений данной статья обречены на провал. Например, Белгородская область пыталась урегулировать городские агломерации законом Белгородской области от 01.03.2016 года №58 «О развитии агломерации в Белгородской области»<sup>53</sup>, однако исправить вышеуказанных проблем она не в состоянии, поскольку это уже урегулировано на уровне федерации и принятие иного регулирования привело бы к противоречию с федеральным регулированием. Таким образом, на данный момент все, что без каких-либо препятствий могут осуществить муниципалитеты в рамках ст. 8 федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ – это создать организацию (ассоциацию), которая будет активной площадкой для переговоров и встреч представителей органов местного самоуправления различных муниципальных образований и не более того.

Приведем некоторые примеры правового регулирования зарубежных государств, позволяющих организовать договорную агломерацию. Так, в Испании основным законом о местном самоуправлении от 1985 г. предусмотрена возможность о сотрудничестве муниципальных образований путем создания местного консорциума (объединения), который по закону не является муниципальным образованием, но является юридическим лицом публичного права, созданного по соглашению между учредителями для осуществления определенных совместных целей. Помимо этого, муниципалитеты могут заключить между собой административные договоры,

---

<sup>52</sup> Гриценко Е.В. Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации// Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 34.

<sup>53</sup> О развитии агломерации в Белгородской области: закон Белгородской области от 01.03.2016 №58 // СПС КонсультантПлюс (электронный ресурс)

на основе которых они также могут создавать юридические лица частного права для оказания услуг населению.<sup>54</sup>

В Германии предусматривается возможность создания союзов (ассоциации) для совместного отстаивания интересов муниципальных образований. При этом могут создаваться союзы на разных уровнях: союзы общин (сельских и городских поселений), союзы городов (городские округа), союзы районов. Не исключается и договорное сотрудничество посредством заключения публично-правовых и целевых соглашений для совместной эксплуатации каких—либо публичных сооружений.<sup>55</sup>

Тем не менее, на наш взгляд, использовать вышеуказанные примеры в контексте реформирования российского правового регулирования – это совсем не простая задача. Действующее правовое регулирование РФ не знает ни понятия юридических лиц публичного права, ни понятия административных договоров. С другой стороны, в действующем праве не являются чем-то необычным ситуации, когда юридическое лицо осуществляет публичные полномочия от имени муниципалитета. Договоры между муниципалитетами также все более вплетаются в российскую правовую практику. Как отмечают исследователи, в договорном порядке учреждаются и советы муниципальных образований, в Московской области есть тенденция заключения межмуниципальных соглашений, которые используются для разделения с соседними муниципальными образованиями бремени оказания услуг, а также для предоставления тех услуг, которые переданы на муниципальный уровень и которые нужно предоставлять на большей территории, чем территория одного муниципалитета.

В целом, достаточно существенным направлением развития модели «договорная агломерация» авторы определяют в улучшении правового регулирования в сфере создания межмуниципальных организаций

---

<sup>54</sup> Попов Д.А. Межмуниципальное сотрудничество: опыт зарубежных стран и перспективы развития в Российской Федерации. // Спорт, экономика, право, управление 2008 №2 С. 21-24

<sup>55</sup> Маркварт Э. Межмуниципальное сотрудничество Германии // Российская муниципальная практика 2009 №7 С. 13

(объединений). Так, Москаленко А.Ф. предлагает закрепить понятие «межмуниципальное образование (городская агломерация)», под которым он понимает добровольное объединение городского округа с другим городским округом (или с другими городскими округами) и (или) с иными муниципальными образованиями для совместного решения вопросов местного значения и переданных государственных полномочий. При этом он считает, что такому образованию следует предоставить право решения определённых вопросов местного значения в границах межмуниципального образования (городской агломерации), а также предоставить возможность принятия учредительных актов агломерации и иных правовых документов, регулирующих создание и функционирование агломеративных объединений.<sup>56</sup>

Однако, несмотря на правильность развития организаций на базе межмуниципального сотрудничества, необходимо, на наш взгляд, не перейти грань, отделяющую такое образование в статусе юридического лица от такого же образования в статусе муниципального образования. Это должно быть реализовано равенством муниципальных образований в рамках такой организации, отсутствия в законе положений о том, что эта организация имеет какие-либо полномочия, кроме переданных её по общему согласию полномочий муниципальных образований, входящих в неё. Модель «Договорная агломерация» не может сопровождаться созданием организаций, которые будут иметь властные полномочия сама по себе, исходя из своего существования.

Помимо данного направления, вполне возможно развитие «договорной агломерации» без создания юридического лица, подобного вышесказанному, а путем непосредственно договоров и соглашений между муниципальными образованиями. Как отмечает Маркварт Э. ключевым из таких договоров должен быть «договор об агломерации», представляющий из себя публично-правовое

---

<sup>56</sup> Москаленко А.Ф. Проблемы правового регулирования формирования агломераций в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. №10

соглашение нескольких муниципальных образований (а также возможно участие субъекта РФ), предметом которого является развитие территории агломерации путем координаций усилий её участников в целях усиления положительных и минимизации отрицательных эффектов агломерации. Такое соглашение должно сопровождаться созданием координационного органа или совета, определять основные подходы к отбору проектов о развитии агломерации и мониторингу их исполнения.<sup>57</sup> На наш взгляд положения о такого рода соглашениях, их содержании и юридической силе таких соглашений должны быть закреплён в федеральном законе от 06.10.2003 №131-ФЗ рядом с положениями ст. 8 о межмуниципальном сотрудничестве. При этом всем следует учесть опыт Белгородской области, где законом от 01.03.2016 №58 « О развитии агломерации в Белгородской области» предусмотрено участие органов субъекта РФ в сотрудничестве на базе агломераций путем определения территории, на базе которых должна образовываться агломерация, но должен участвовать в договорах о развитии агломераций, оказывая необходимое содействие муниципальным образованиям. Стимулирование муниципальных образований может осуществляться путем субсидирования за участие в таких соглашениях. Подобная идея реализуется на практике в Италии, где коммунаам предоставляются субсидии за осуществление межмуниципального сотрудничества друг с другом.<sup>58</sup>

Таким образом, установление в РФ модели «Договорная агломерация» с точки зрения реформирования правового регулирования – задача в определенной степени более простая, чем установление рассмотренной во втором подразделе данного раздела модели «Агломерация – муниципальное образование». Однако для её действительной реализации, помимо внедрения её в федеральное законодательство, потребуется серьезная организационная

---

<sup>57</sup> Маркварт Э. Управление городскими агломерациями: организационно-правовые аспекты договорной модели // Муниципальная власть 2017 №2 .С 24.

<sup>58</sup> Пешин Н.Л. Проблемы правового регулирования развития городов-мегаполисов в Италии и России // Конституционное и муниципальное право 2016 №2. С.53.

работа как с субъектами РФ, так и с муниципальными образованиями, которая убедит их в полезности и необходимости заключения соглашений о развитии агломераций и создания межмуниципальных агломерационных организаций. Однако, как отмечал Маркварт Э., договорная модель, будучи труднее в своем практическом внедрении, в долгосрочной перспективе может показывать значительно более лучшие результаты.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Маркварт Э. Управление городскими агломерациями: организационно-правовые аспекты договорной модели // Муниципальная власть 2017 №2 С.21.

#### 2.2.4. МОДЕЛЬ "РЕГИОНАЛЬНАЯ АГЛОМЕРАЦИЯ" И ЕЁ РЕАЛИЗАЦИЯ

Последней из выделяемых нами моделей правового регулирования формирования и управления городскими агломерациями - модель "регионального" или государственного управления агломерациями.

Многие авторы, основываясь на ч. 1 ст. 131 КРФ, имеют убеждение, что хотя Конституция и предусмотрела возможность наличия иных муниципальных образований, кроме городских и сельских поселений, это вовсе не значит, что некоторые из ныне существующих муниципальных образований в соответствии с федеральным законом от 06.10.2003 "об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" должны быть отнесены к таковым. По словам Сергеева Д.В. " авторы не предвидели возможности появления более чем одноуровневой системы организации местного самоуправления в нашей стране"<sup>60</sup>. Уваров А.А. отмечал, что органы власти в городах (районах) фактически представляют собой низовое звено государства, подчиненное его региональным и федеральным властным структурам<sup>61</sup>, что в частности можно подтвердить достаточно широкой в РФ практикой передачи полномочий от РФ к городским округам. Не разубеждает авторов и высказывания в п. 4.1 Постановлении Конституционного Суда РФ от 01.12.2015г. №30-П позиция о том, что муниципальные районы, городские округа ( в том числе городские округа с внутригородским делением) имеют двойственную природу и , с одной стороны, предназначены как муниципальные образования для осуществления муниципальной власти как власти местного сообщества, и, с другой стороны, имеют качества публично-территориальной единицы, интегрированной в

---

<sup>60</sup> Сергеев Д.Б. Структура муниципального образования: Монография / Д.Б. Сергеев; под науч. Ред. С.Д. Князева. Абакан: ООО «Книжное издательство «Бригантина» 2014. С. 53.

<sup>61</sup> Уваров А.А. Местное самоуправление в России. М: Норма, 2008. С. 140

систему государственно-властных отношений, органы публичной власти которой призваны не только решать вопросы местного значения, но и участвовать в осуществлении на своей территории государственных функций<sup>62</sup>. Так, Васильев В.И., ссылаясь на данное Постановление, высказывает мнение, что Конституционный суд приспособливает Конституцию к действующему федеральному законодательству, хотя должно быть наоборот. Это, по мнению Васильева В. И. , означает также, что Конституционный Суд отразил в Постановлении спорность муниципальности городских округов и муниципальных районов и тем самым показал, что необходимы законодательные реформы, связанные с возвращением государственного управления в городские округа и муниципальные районы.<sup>63</sup>

На основании вышеуказанных позиций можно сделать вывод о том, что если уж существующий второй уровень местного самоуправления некоторыми авторами считается ошибочно определенным к местному самоуправлению, то управление городскими агломерациями уж точно должно быть государственным. Ведь, как мы уже отмечали, городские агломерации по объему экономики, населения и площади занимаемой территории могут не уступать некоторым субъектам РФ. На основании этой идеи и базируется модель "региональной агломерации", где управлению её должно осуществляться посредством государственного управления, в основном, что видно из названия, субъектом РФ.

Прежде всего, хотелось бы отметить как потенциальную, но практически невозможную к полноценной реализации вариант развития модели «региональная агломерация», при которой городские агломерации приобретают статус субъекта Федерации. По существу, осуществить такое возможно лишь в уже существующих городах федерального значения, как минимум два из которых являются центрами соответствующих агломераций –

---

<sup>62</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 №30 – П // Вестник Конституционного Суда РФ 2016. № 2.

<sup>63</sup> Васильев А.И. К вопросу о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. 2017. № 1. С. 87 -91.

Московской и Санкт-Петербургской. При этом данные агломерации фактически входят за пределы границ одноименных субъектов – городов федерального значения.

Так, Московская агломерация охватывает существенную часть Московской области, превращая Москву в своеобразный город-регион<sup>64</sup>, Санкт-Петербургская агломерация также имеет существенные размеры.<sup>65</sup>

Конституция РФ несколько процедур, которые могут быть применены в данной ситуации – образование новых субъектов РФ, изменение статуса субъектов РФ, изменение границ субъектов РФ, предусмотренных, соответственно, ч. 2 ст. 65, ч. 5 ст. 66 и ч. 3 ст. 67 Конституции РФ. По поводу образования новых субъектов РФ действует также принятый в соответствии с Конституцией РФ федеральный конституционный закон от 17.12.2001 №6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», который в ч. 1 ст. 5 предусматривает возможность образования нового субъекта РФ путем объединения двух и более существующих субъектов.<sup>66</sup> Поэтому существующие города федерального значения могут воспользоваться процедурой, чтобы объединиться с соответствующими окружающими их областями, или воспользоваться положениями Конституции об изменении границ, тем более, что подобный прецедент уже имел место быть.<sup>67</sup> Однако для применения этих процедур требуются организационные меры и желание должностных лиц обоих субъектов на данные преобразования, а в случае объединения – желание населения каждого из субъектов, высказанного на референдуме.

Однако вышеуказанными вариантами реализации модели «региональная агломерация» могут, с учетом обозначенных трудностей,

---

<sup>64</sup> Махрова А. Московская агломерация и «Новая Москва»/ А. Махрова 2012 Т.16. №6 С. 19-32

<sup>65</sup> Резников И.Л. Выявление границ Санкт-Петербургской городской агломерации // Вестник СПбУ 2017. Т.62 №1. С. 89-103

<sup>66</sup> О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации: ФКЗ от 17.12.2001 №6-ФКЗ// СПС консультант URL: <http://www.consultant.ru/>

<sup>67</sup> Соглашение об изменении границы между субъектами Российской Федерации городом Москвой и Московской областью// СПС консультант URL: <http://www.consultant.ru/>

воспользоваться только Московская и Санкт-Петербургская агломерации. Остальные агломерации находятся в составе различных субъектов РФ, а федеральный конституционный закон от 17.12.2001 №6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» не предусматривает процедуры создания нового субъекта путем разделения субъектов РФ<sup>68</sup>. Помимо этого, здесь опять же сохраняется неоднократно упоминаемая нами терминологическая проблема, в связи с тем, что субъект, фактически осуществляющий управление над всей территорией городской агломерации, будет юридически называться городом федерального значения. Но ввести новый тип субъекта РФ в Конституцию невозможно без изменения ч. 1 ст. 5 с перечнем типов субъектов РФ, то есть необходимо изменение первой главы Конституции, а значит такой путь реализации модели «Региональной агломерации» будет практически невозможен, так как в соответствии с ст. 135 КРФ такие изменения возможны лишь в рамках полного пересмотра Конституции.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что необходимо рассмотреть и другие варианты формирования и управления городскими агломерациями, которыми смогут воспользоваться не только субъекты РФ – города федерального значения.

Как отмечал Маркварт Э. государственное управление агломерацией может осуществляться двумя путями: 1) Путем создания органов специальной компетенции, при этом данные органы должны иметь и некоторые полномочия местного самоуправления и, 2) путем образования государственно- территориального образования с собственной компетенцией или, можно взять идею формирования агломерации путем создания координирующего регионального органа, прямо регулирующего вопросы государственного значения в рамках агломерации.

---

<sup>68</sup> О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации: ФКЗ от 17.12.2001 №6-ФКЗ// СПС консультант URL: <http://www.consultant.ru/>

Первый вариант заключается в том, что субъект РФ сам будет разрешать вопросы, связанные с развитием городской агломерации. Причем не столь важен вопрос о том, будет ли создан специальный орган для управления агломерацией или субъект будет осуществлять управление ей в рамках органов общей компетенции. Важен другой вопрос - о том какие полномочия будут у этого органа и каким образом осуществлять его формирование.? Если данный орган будет выполнять лишь координационные функции, то можно ли здесь вообще говорить об управлении градской агломерацией или речь все же идет о содействии управлению через другую модель, договорную? Если же на этот орган будут возлагаться управленческие полномочия, то вопрос в том какие и может ли он получить часть полномочий местного самоуправления в связи с тем, что для управления городской агломерацией необходимо решать и вопросы местного значения в том числе. Действующий федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ предусматривает в ч.1.2. процедуру перераспределения полномочий по решению вопросов местного значения между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ. Однако в соответствии с этим положением такое перераспределение действует лишь пока действует принявший это перераспределение представительный орган власти субъекта. На наш взгляд, изменение этой нормы с указанием основания для перераспределения полномочий, связанного с наличием городской агломерации, изъятием ограничения по срокам такого перераспределения и указанием конкретного перечня полномочий, которые может взять на себя субъект при управлении городской агломерацией – будет надлежащей реализацией данной модели. Однако следует отметить также проблему, выдвинутую Гриценко Е.В., связанную с проблемами антидемократического характера формирования управления агломерации и отсутствием её легитимации в сфере населения, которое проживает на территории агломерации.<sup>69</sup> Именно поэтому, на мой

---

<sup>69</sup> Гриценко Е.В. Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации// Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 34.

взгляд, все же необходимо создавать специальный орган для управления городской агломерацией. На федеральном уровне необходимо предусмотреть право на представительство муниципальных образований при таком органе, быть может, даже особый порядок его формирования с установлением возможности формировать его как муниципальным образования, так и субъекту РФ.

Второй вариант реализации государственного управления агломерацией на наш взгляд по существу не сильно отличается от первого и даже, в случае образования специального органа по управлению агломерацией, будет действовать вместе с ним. Итак, Конституцией РФ установлено распределение сфер влияния между РФ и её субъектами. Как отмечают специалисты, в частности, Авакьян С.А. административно-территориальное устройство относится как раз к сфере ведения субъектов, поэтому и находит свое место в Конституциях и уставах субъектов РФ.<sup>70</sup> К исключительному ведению субъектов РФ административно-территориальное устройство относит Конституционный Суд, одновременно разграничивая его с территориальными основами местного самоуправления, которые относятся к сфере совместного ведения.<sup>71</sup> При этом понимание административно-территориального устройства у субъектов РФ, как отмечает Максимов А.Н., различное: наиболее многочисленная группа субъектов считает административно-территориальное устройство как средство упорядочения государственной власти, местного самоуправления, другая – не связывает его существование с деятельностью каких-либо органов публичной власти вообще, а третья – отождествляет с территориальной организацией местного самоуправления, и четвертая отождествляет с территориальной организацией государственной власти субъекта РФ<sup>72</sup>. И это на мой взгляд, порождает достаточно серьезную проблему для реализации государственного управления агломерацией.

---

<sup>70</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. М: Юристъ, 2005. С. 127

<sup>71</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10.07.2003 № 289-О // СПС консультант URL: <http://www.consultant.ru/>

<sup>72</sup> Максимов А.Н. Административно-территориальное устройство субъектов РФ // Актуальные проблемы

Для функционирования агломерации необходимы границы, которые определяются через определенные установленные законом критерии городской агломерации. Государственный орган, который будет осуществлять управление городской агломерацией, также должен иметь какое-то территориальное ограничение своей власти, чтобы под это регулирование не попали муниципалитеты, никак к ней не относящиеся. И достаточно подходящий механизм для такой территориальной организации власти данного государственного органа – есть использование института административно-территориальную единицу, и обозначить орган управления ею. Федеральному законодателю же следует обозначить критерии городской агломерации, требования к формированию специального органа управления городской агломерации с соблюдением представительства муниципальных образований, входящих в нее. Именно таким образом, на мой взгляд, может осуществляться регулирование посредством модели «Региональная агломерация».

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

История человечества проходила в русле урбанизации. Роль городов, как формы территориального расселения на протяжении человеческой истории становилась все выше и выше. Итогом этого развития стало появление базирующейся на основе крупных городов новой формы территориального расселения городских агломераций. Новая форма территориального расселения породила достаточно много нуждавшихся в решении проблем - экономического, политического, демографического, экологического и иного характера. Все это обуславливает необходимость появления в этой сфере правового регулирования, чему и была посвящена наша работа. По итогам нашей работы мы полностью достигли целей и задач, которые были нами поставлены, что выражается в следующем:

1. Нами на основе сравнения и анализа определений, даваемых исследователями, было сконструировано комплексное определение городских агломераций как ограниченной определенной территорией совокупности населенных пунктов, включающая в себя крупный город (ядро) и иные вблизи расположенные населенные пункты, образующей в результате взаимосвязи этих населенных пунктов единую сложную динамическую систему с многообразными интенсивными связями. Нами также было установлено территориальное распределение городских агломераций по территории Российской Федерации и рассмотрены как их положительные стороны (расширение сферы потребителей городским услуг, развитие инфраструктуры, возможность реализации совместных проектов и пр.), так и проблемы, которые они порождают (транспортные и экологические проблемы, возможность возникновения дефицита воды и иных ресурсов для обслуживания населения, крайне дорогая стоимость реализации агломерационных проектов и др.).

2. На основе изучения действующего правового регулирования нами сделан вывод недостаточности закрепленных действующем законодательстве институтов норм для того, чтобы посредством их использования охватить общественные отношения, связанные функционированием городских агломераций из-за ряда правовых ограничений, установленных этими же или другими правовыми нормами. При этом, исходя из того, что агломерации - явление объективно существующее, отсутствие должного правового регулирования влечет усугубление порождаемых ими проблем.

3. В контексте исследования перспективного правового регулирования нами выделены следующие правовые критерии отнесения территорий к городским агломерациям: наличие крупного города - ядра агломерации, охват агломеративными отношениями более. чем одного муниципального образования; наличие между населенными пунктами, входящими в агломерацию, интенсивных и разнообразных связей. На наш взгляд, законодателю следует утвердить их на уровне федерального закона для того, чтобы правоприменитель руководствовался ими, определяя те или иные территории, как относящиеся к определенной городской агломерации.

4. В контексте исследования перспектив правового регулирования нами выделены три основных модели перспективного правового регулирования процесса формирования городских агломераций и определения их статуса - 1) Модель «Агломерация - муниципальное образование» 2) Модель «Договорная агломерация» и 3) Модель «Региональная агломерация». Нами исследованы перспективы реализации каждой из моделей.

4.1. Модель «Агломерация - муниципальное образования» отнесена нами к самой трудной в реализации. поскольку от нее требуется как внесение значительных изменений и дополнений в действующее законодательство, так и существенные организационные меры. посредством которых будет осуществляться создание агломераций в качестве муниципальных образований

4.2. Модель «Договорная агломерация» мы определили как наиболее простую в реализации, поскольку действующее законодательство уже имеет в себе институт «межмуниципального сотрудничества», который может стать базой для внесения дальнейших изменений. Однако и для реализации этой модели потребуются значительные организационные меры, в том числе активное стимулирование со стороны государства муниципальных образований к сотрудничеству путем использования институтов данной модели.

4.3. Последняя модель рассмотрена нами в нескольких направлениях, из которых первое направление - преобразование городских агломераций в города федерального значения - нами было признано практически невозможным к реализации, а второе направление - осуществление различных форм управления агломерацией со стороны субъекта Федерации - допустимым и возможным к реализации, однако с обязательным участием муниципалитетов. В формировании органов по управлению агломерации. В целом, реализация данной модели, по сложности примерно равна реализации второй модели - сильных изменений федерального законодательства не требуется и здесь в большей степени реализация находится в руках субъектов РФ.

Проанализировав три модели правового регулирования городских агломераций, можно сделать вывод, что в случае с "Региональной агломерацией" будет сложно иметь какое-то территориальное ограничение уполномоченного на управление городской агломерацией органа власти, чтобы под это регулирование не попали муниципалитеты, никак к ней не относящиеся. В случае с моделью "Агломерация - муниципальное образование" мы видим, что применение данной модели за рубежом успешно, но действующее законодательство РФ в корне отличается, что значительно усложнит реализацию агломерации в качестве муниципального образования. Более подходящим и реальным к реализации вариантом является модель

"Договорная агломерация". Однако для её действительной реализации, помимо внедрения её в федеральное законодательство, потребуется серьезная организационная работа как с субъектами РФ, так и с муниципальными образованиями, которая убедит их в полезности и необходимости заключения соглашений о развитии агломераций и создания межмуниципальных агломерационных организаций

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г.: по сост. на 1 июля 2020 г. // Официальный интернет—портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. – 04.07.2020.
2. О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации: ФКЗ от 17.12.2001 №6-ФКЗ// СПС консультант URL: <http://www.consultant.ru/>
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003 №40 ст. 3822
4. О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона « Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ // СПС «консультант» (электронный ресурс) URL: <http://www.consultant.ru/>
5. Программа Правительства Российской Федерации "Реформы развитие российской экономики в 1995-1997 годах", утв. Постановлением Правительства РФ от 28.04.1995 №439 // Собрание законодательства РФ. - 1995. - №21. -ст. 1966.
6. Генеральная схема расселения на территории Российской Федерации (основные положения), одобрена Правительством РФ протоколом от 15.12.1994 №31 // СПС «консультант» (электронный ресурс) URL: <http://www.consultant.ru/>

7. Соглашение об изменении границы между субъектами Российской Федерации городом Москвой и Московской областью// СПС «консультант» (электронный ресурс) URL: <http://www.consultant.ru/>
8. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 №30 – П // Вестник Конституционного Суда РФ 2016. № 2.
9. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 №1 – П // СПС «консультант» (электронный ресурс) url: <http://www.consultant.ru/>
10. О развитии агломерации в Белгородской области: закон Белгородской области от 01.03.2016 №58 // СПС КонсультантПлюс (электронный ресурс) url: <http://www.consultant.ru/>
11. Постановление Правительства Красноярского края «Об утверждении схемы территориального планирования Красноярского края» от 26 июля 2011 года N 449-п// СПС «консультант» (электронный ресурс) url: <http://www.consultant.ru/>
12. Указ губернатора Красноярского края «Об утверждении инвестиционной стратегии красноярского края на период до 2030 года» от 17 декабря 2013 года n 239-уг // СПС «консультант» (электронный ресурс) url: <http://www.consultant.ru/>
13. Методические указания по осуществлению Государственного санитарного надзора за разработкой и реализацией проектов и схем районной планировки, утв. Минздравом СССР 14.04.1970 №845-70 // СПС «КонсультантПлюс {Электронный ресурс} URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=16682&rnd=261745.2153426823#0>
14. Агаширинова В.Ю. Иновационная экономика; Перспективы развития и совершенствования // №8 (42), 2019. С. 178.
15. Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. М: Юристъ, 2005. С. 127
16. Перцик Е.Н. Архитектура и строительство. Проблемы развития городских агломераций // 2009 С.63.

17. Асеева О.В. Теоритический подход к изучению понятия городская агломерация / О.В. Асеева, О.Ю. Непочатых // Поколение будущего: взгляд молодых ученых. 2015. Сборник научных статей. Курск: ЗАО «университетская книга», 2015. С. 25
18. Бабун Р.В. Управление агломерациями городов в условиях реформы местного самоуправления // Регион экономика и социология 2016 №1. С. 257
19. Болотина Е.В. Организационные основы французского муниципального управления: Монография - СПб: ГОУ ВПО "СПбГАУАП", 2006. - 91 с.
20. Волчкова И.В. Управление формированием и социально-экономическим развитием городских агломераций: монография/ И.В. Волчкова, Н.Н. Минаев. Томск. 2014 С.96.
21. Глазычев В. Челябинская агломерация: потенциал развития / В. Глазычев, И. Стародубская. Челябинск, 2008. С. 34-40,46-58.
22. Гриценко Е.В. Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации // Конституционное и муниципальное право. 2014 №10. С.25
23. Городская агломерация – организационная форма преобразования пространства в Российской Федерации// Федерализм. 2017. №2. С. 54.
24. Джагарян А.А. Зеркальный лабиринт муниципальной реформы: конституционно-судебная практика как основа поиска выходов / А.А. Джагарян, Н.В. Джагарян // Сравнительное конституционное обозрение. 2016 №5 .С.30
25. Ежевский городское самоуправ // административное и муниципальное право 2008 №10 с.33.
26. Косицкий Я.В. Архитектурно-планировочные принципы проектирования городов: метод. Указания - Москва: издательство Московского архитектурного института, 1974. С. 200.

- 27.Маркварт Э. Управление городскими агломерациями: организационно-правовые аспекты договорной модели // Муниципальная власть 2017 №2. С.21-22
- 28.Маркварт Э. Межмуниципальное сотрудничество в Германии / Российская муниципальная практика.- 2009. №7. С. 12-16.
- 29.Лаппо Г.М. География городов. Учебное пособие для географических факультетов вузов. ВЛАДОС, 1997. С. 92-94.
- 30.Платунов А.М. Промышленные узлы на основе кооперирования промышленного строительства. 1988. С.34.
- 31.Репина Е.А. Городская агломерация как форма территориального расселения / Е.А. Репина, А.А. Моисенко // журнал «у». Экономика. Управление. Финансы. 2016 №1 .С. 104-105
- 32.Уваров А.А. Местное самоуправление в России. - М: Норма, 2008. С. 318.
- 33.Угрюмова А. Особенности управления ресурсами Московской агломерации // Проблемы теории и практики управления 2005 №2. С.56.
- 34.Швецов А.Н. Городская агломерация – организационная форма преобразования пространства в Российской Федерации// Федерализм. 2017. №2. С.52.
- 35.Официальный сайт города Лос-Анджелес: список городов.// (электронный ресурс) URL : <https://lacity.gov/>
- 36.Официальный сайт города Торонто: Ваш город.// (электронный ресурс) URL : <https://www.toronto.ca/>
- 37.Официальный сайт города Виннипег: Наш город.// (электронный ресурс) URL: <https://www.winnipeg.ca/interhom/>
- 38.Официальный сайт города Эдмонтонг: Городское правительство, городские проекты и планы.// (электронный ресурс) URL: <https://www.edmonton.ca/>