СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ
Федерального Собрания
Российской Федерации

Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера

МАТЕРИАЛЫ

парламентских слушаний на тему

"Актуальные вопросы координации социально–экономического развития муниципальных образований в рамках агломераций"

МОСКВА • 2021

АППАРАТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

ул. Б.Дмитровка, д. 26, Москва, 103426 Тел. (495) 692-69-74

Актуальные вопросы координации социально-экономического развития муниципальных образований в рамках агломераций

Общемировыми тенденциями пространственного развития в начале XXI века являются концентрация населения и экономики в крупнейших формах расселения, среди которых ведущие позиции занимают крупнейшие городские агломерации.

В Российской Федерации сформировалось около 40 крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций, в большинстве из которых численность населения с начала 2000-х годов устойчиво возрастает и в настоящее время превысила 73 млн. человек.[1]

В Российской Федерации сформировалось несколько крупных центров экономического роста, каждый из которых обеспечивает более одного процента суммарного прироста валового регионального продукта субъектов Российской Федерации. В их состав входят 19 крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций, а также 4 минерально-сырьевых центра, которые расположены в Республике Саха (Якутия), Сахалинской области, Ямало-Ненецком автономном округе, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре.

В субъектах Российской Федерации сформировались центры экономического роста меньшего масштаба, которыми являются административные центры субъектов Российской Федерации, а также отдельные городские населенные пункты, агропромышленные и

[1] Под крупной городской агломерацией принято понимать совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей численностью населения 500 тыс. человек - 1000 тыс. человек, а под крупнейшей – с общей численностью населения более 1000 тыс. человек (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 года № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года»).

минерально-сырьевые центры и территории, специализирующиеся на туризме.

Урбанизация является одним из объективных и значимых социальных и демографических процессов в современном мире. Одна из наиболее характерных черт современного расселения – развитие больших городов и возникновение вокруг них быстро разрастающихся населенных мест. При этом и автономный город, и прилегающие к нему населенные пункты в отдельности не отвечают масштабам и интенсивности этого процесса, требующего более широкой координации действий.

В связи с этим в современной российской юридической науке активно обсуждаются агломерационные процессы граничащих между собой муниципальных образований, которые выражаются в совместном развитии их транспортной, инженерной и социальной инфраструктур, выработке механизмов совместного решения возникающих проблем, переплетении социальных, экономических и культурных связей их жителей.

Направления развития агломераций были обозначены в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р): формирование новых энергомощностей, крупных транспортных комплексов, мультимодальных логистических центров и информационных узлов, а также образовательной и инновационной инфраструктуры.

Предполагается, что формирование новых центров экономического роста должно привести к снижению регионального неравенства и уменьшению сверхконцентрации экономических ресурсов в столичных агломерациях.

Как отмечается в указанной Концепции, развитие центральной части России связано с расширением зоны опережающего экономического роста за пределы Московской городской агломерации при максимальном использовании преимуществ емкого столичного рынка, с реализацией потенциала исторически сложившихся специализаций регионов и инновационной диверсификацией их экономики.

Расширение сети высокоскоростных магистралей должно создавать условия для формирования в структуре Московской городской агломерации новых мест расселения с высоким качеством жизни и деловой инфраструктуры, что в совокупности с мощным научно-образовательным потенциалом столицы и научно-инновационных центров (наукоградов), прежде всего городов Дубны, Черноголовки, Зеленограда, Троицка, Протвино, Королева и Обнинска, создаст основу для рационального размещения новых высокотехнологических производств в обрабатывающих отраслях экономики и современных транспортно-логистических и сервисно-управленческих комплексов.

Развитие Северо-Западного региона в соответствии с названной Концепцией определяется экономическим и инновационным потенциалом Санкт-Петербургской городской агломерации, выходом к важнейшим морским коммуникациям, наличием ресурсной базы для топливной, металлургической, химической, лесной и рыбной отраслей. Рост этой агломерации и прилегающих регионов будет в основном определяться развитием транспортных и деловых услуг, высокотехнологичных импортозамещающих отраслей обрабатывающей промышленности, в частности военно-промышленного комплекса, судостроения и автомобилестроения, а также традиционных индустриальных отраслей северо-западных регионов, в частности машиностроения, приборостроения, электротехники, металлургии, химии и биофармацевтики.

В регионах, обладающих потенциалом развития перерабатывающих отраслей промышленности (Астраханская, Волгоградская и Ростовская области), экономическое развитие должно быть направлено на внедрение в этих отраслях новой техники и технологий для производства продукции с высокой добавленной стоимостью. При этом научно-исследовательский и образовательный потенциал крупных городских агломераций юга Ростовской области и Краснодарского края создает основу для развития высокопроизводительных отраслей новой экономики – информационных и биотехнологий, оказания инжиниринговых, финансовых и деловых услуг,

проведения фундаментальных и прикладных научных исследований, призванных стать платформой инновационной экономики южных регионов.

Экономическое развитие Приволжского федерального округа должно опираться на модернизацию крупного промышленного потенциала регионов и одновременно развитие сектора современных услуг в полицентрической системе агломераций. Индустриальное развитие непосредственно связано с внедрением новых технологий, позволяющих перейти к выпуску конкурентоспособной продукции, улучшением менеджмента, привлечением внешних инвесторов и технологических разработок, а для отраслей оборонной промышленности – со стабильным государственным заказом. Это позволит повысить конкурентоспособность ведущих отраслей машиностроения, в том числе авиационно-космического и автомобилестроения, химической и нефтехимической промышленности.

Перспективы развития Уральского федерального округа определяются в вышеназванной Концепции в том числе развитием деловых, инновационных, образовательных и других услуг в крупных городских агломерациях Урала. Кроме того, создание высоких технологий в научно-инновационных центрах оборонной промышленности должно дать импульс инновационному развитию других базовых специализаций крупнейших уральских центров (города Екатеринбург и Челябинск), в частности транспортного, тяжелого, химического, сельскохозяйственного, энергетического машиностроения и приборостроения, производства медицинской техники, металлургии и химии с формированием перспективных территориально-производственных кластеров.

На базе богатых природных запасов дальнейшее развитие должны получить основные индустриальные центры Сибири и Дальнего Востока, специализирующиеся на глубокой переработке полезных ископаемых, металлургии, химии и нефтехимии, в том числе Красноярская, Иркутская и Хабаровская агломерации (города Новосибирск, Томск и Омск), а лесные ресурсы Сибири и Дальнего Востока могут составить сырьевую базу для формирования в них лесопромышленных кластеров.

Инновационный потенциал Владивостокской и Хабаровской городских агломераций связан с развитием профессионального образования, разработкой технологий освоения океана и природных богатств, в том числе био- и нанотехнологий и подводной робототехники. Владивостокская городская агломерация, Дальневосточная островная зона, включая остров Сахалин, полуостров Камчатка и Курильские острова, и система тихоокеанских портов должны стать опорными для формирования биоресурсного кластера, основу которого составят добыча и переработка водных биологических ресурсов и марикультура.

Необходимость инновационного развития отраслей экономики, связанных с освоением природных ресурсов, должен придать импульс развитию сложившейся в индустриальных центрах Дальнего Востока базы машиностроения с переходом к выпуску современных машин и оборудования в соответствующих отраслях. Создание высоких технологий востребовано и для обеспечения конкурентоспособности авиастроения, судостроения и судоремонта как приоритетных специализаций города Комсомольск-на-Амуре, Хабаровской и Владивостокской городских агломераций. Перспективы формирования кластера на базе результатов космической деятельности связаны с созданием космодрома Восточный.

В Основах государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года (утверждены Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017 года № 13) отмечается, что для достижения целей государственной политики регионального развития потребуется развитие в крупных городских агломерациях транспортной инфраструктуры, обеспечивающей экономическую связанность городов с прилегающими к ним территориями, а также городских агломераций между собой, стимулирование развития крупных городских агломераций, способных успешно выдерживать конкуренцию на мировых рынках. Предполагается, что одним из результатов реализации государственной политики регионального развития должно стать дальнейшее развитие процесса урбанизации, в частности развитие крупных городских агломераций, как необходимое условие

обеспечения экономического роста, технологического развития и повышения инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности российской экономики на мировых рынках.

Более того, создание условий для развития городских агломераций определено в качестве одной из задач государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности (Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 года № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года»).

Вместе с тем система государственного и муниципального управления, включая систему нормативных актов, на данный момент фактически не содержит законодательных положений, касающихся городских агломераций. С учетом этого Саратовской областной Думой 31 мая 2013 года был внесен в Государственную Думу проект федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации» (№ 189686-7). Законопроектом предлагалось внести изменение в статью 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации, законодательно определив понятие «агломерация», а также дополнить Градостроительный кодекс Российской Федерации статьями 21^1, 21^2, 21^3, устанавливающими содержание документов территориального планирования агломераций, подготовку и утверждение схемы территориального планирования агломерации, особенности согласования проекта схемы территориального планирования агломерации. Законопроектом также предлагалось наделить органы местного самоуправления поселений, органы местного самоуправления муниципальных районов и органы местного самоуправления городских округов полномочиями по подготовке и утверждению документов территориального планирования агломераций.

В ходе рассмотрения данного законопроекта в Правительстве Российской Федерации был предложен иной, альтернативный подход к решению рассматриваемой проблемы, а именно было обращено внимание на то, что в соответствии с частью 4 статьи 8 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с целью объединения финансовых средств, материальных и

иных ресурсов для решения вопросов местного значения могут быть образованы межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. Правительством Российской Федерации также было указано, что в этих же целях органы местного самоуправления могут заключать договоры и соглашения. С точки зрения Правительства Российской Федерации задачи стимулирования экономического роста, технологического развития, повышения инвестиционной привлекательности поселений, муниципальных районов, городских округов, для решения которых законопроектом предлагалось создавать агломерации, могут быть решены в рамках межмуниципального взаимодействия на основании соответствующих соглашений, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Кроме того, было обращено внимание на то, что статьей 27 Градостроительного кодекса Российской Федерации предусмотрена совместная подготовка документов территориального планирования, которая может осуществляться федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления муниципальных образований. В связи с этим Правительством Российской Федерации был сделан вывод о том, что законодательство Российской Федерации уже сейчас позволяет осуществлять комплексное планирование развития территорий нескольких муниципальных образований в рамках подготовки схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации применительно к части его территории (официальный отзыв от 13 октября 2017 года № 7316п-П9). В итоге указанный законопроект был отклонен.

Очередной этап законодательного регулирования в рассматриваемой сфере был связан с принятием Федерального закона от 31 декабря 2017 года № 507-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Федеральным законом были внесены изменения в Градостроительный

кодекс Российской Федерации, определяющие порядок подготовки документов территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации, в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Федеральным законом внесены изменения в статьи 7 и 9 Градостроительного кодекса Российской Федерации, закрепившие полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по подготовке и утверждению документов территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации. Документы территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации включаются в состав документов территориального планирования.

Градостроительный кодекс Российской Федерации был дополнен положениями, определяющими содержание документов территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации и порядок осуществления подготовки и утверждения схемы территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации. Тогда же был уточнен порядок согласования, подготовки и утверждения проекта схемы территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации, порядок реализации схемы территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации.

Изменениями, внесенными в статью 63 Градостроительного кодекса, были предусмотрены особенности осуществления градостроительной деятельности в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе. Так, проект генерального плана города Москвы подлежит согласованию с Правительством Российской Федерации и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, имеющих общую границу с городом федерального значения Москвой. Статья 63 дополнена также положениями, закрепляющими особенности подготовки схемы территориального планирования города федерального значения Москвы и Московской области, схемы территориального планирования города федерального значения Санкт-Петербурга и

Ленинградской области, схемы территориального планирования города федерального значения Севастополя и Республики Крым.

Важно также обратить внимание на то, что Министерством экономического развития Российской Федерации подготовлен пакет законопроектов, направленных на закрепление правовых и организационных условий формирования и функционирования городских агломераций: «О городских агломерациях», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части развития городских агломераций и межмуниципального сотрудничества» и «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации в части развития городских агломераций и межмуниципального сотрудничества» (на данном этапе проводятся общественные обсуждения и независимая антикоррупционная экспертиза указанных законопроектов).[2]

Законопроект «О городских агломерациях» 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 не менее средней численности населения, проживающего в городах по соответствующему субъекту Российской Федерации. Средняя плотность

[2] https://regulation.gov.ru/

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 «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. 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. Формирование указанной комиссии необходимо в целях обеспечения координации деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и хозяйствующих субъектов по развитию городских агломераций.

Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части развития городских агломераций разработан в развитие положений проекта федерального закона «О городских агломерациях».

Законопроектом предлагаются положения, предусматривающие:

1) общие требования к порядку подготовки, заключению и содержанию межмуниципальных соглашений (изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), в том числе необходимость выдвижения в установленном порядке инициативы о заключении межмуниципальных соглашений, утверждения соглашений представительными органами муниципальных образований, установления в соглашениях перечня вопросов местного значения, по которым осуществляется межмуниципальное сотрудничество;

2) возможность создания межмуниципальных предприятий и компаний в статусе коммерческих и некоммерческих корпоративных организаций, имущественная и финансовая база которых формируется за счет имущественных взносов муниципальных образований, сохраняясь при этом в муниципальной собственности и находясь в хозяйственном ведении у таких предприятий и компаний. В свою очередь, нормы о межмуниципальных акционерных обществах и обществах с ограниченной ответственностью предлагается исключить из состава Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», отменив их действие. Порядок создания и организации деятельности межмуниципальных предприятий и компаний предусматривается в рамках проекта федерального закона «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации» учитывая, что Гражданский кодекс Российской Федерации основополагающим законодательным актом, регулирующим вопросы функционирования юридических лиц;

3) закрепление за органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в части содействия развитию городских агломераций (изменение в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Законопроектом «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации в части развития городских агломераций и

межмуниципального сотрудничества» предлагается дополнить Гражданский кодекс Российской Федерации новыми статьями 106^{7} и 123^{3-1}, устанавливающим соответственно порядок учреждения и особенности управления межмуниципального предприятия и порядок учреждения и особенности управления межмуниципальной компании.

Под межмуниципальным предприятием предлагается признавать коммерческую организацию, учреждаемую двумя и более муниципальными образованиями в целях совместного решения вопросов местного значения на территории указанных муниципальных образований. Межмуниципальное предприятие согласно законопроекту учреждается на основе межмуниципального соглашения представительными органами соответствующих муниципальных образований. Межмуниципальной компанией согласно данному законопроекту является некоммерческая корпоративная организация, учреждаемая двумя и более муниципальными образованиями, в целях совместного осуществления на территории указанных муниципальных образований управленческих, социально-культурных и иных функций. Межмуниципальная компания учреждается на основе межмуниципального соглашения представительными органами соответствующих муниципальных образований.

Совершенствование правового регулирования развития городских агломераций может осуществляться также на региональном и местном уровнях.

В качестве примера территориального планирования агломерации можно привести утвержденную Постановлением Администрации Алтайского края от 12 ноября 2015 года № 461 схему территориального планирования Барнаульской агломерации. Схема территориального планирования Барнаульской агломерации является градостроительным документом регионального уровня, обеспечивающим устойчивое развитие территорий и выработку основных направлений градостроительной политики на принципах межмуниципального сотрудничества муниципальных образований, вошедших в состав Барнаульской агломерации.

На основании соглашения о создании Барнаульской агломерации от 14 октября 2009 года в состав Барнаульской агломерации вошли городской округ – город Барнаул, городской округ – город Новоалтайск и Первомайский муниципальный район.

В соответствии с законом Алтайского края от 29 декабря 2009 года № 120-ЗС «О градостроительной деятельности на территории Алтайского края» схема территориального планирования Барнаульской агломерации содержит положения о территориальном планировании и соответствующие картосхемы.

Решением Собрания депутатов Миасского городского округа Челябинской области от 26 февраля 2016 года № 1 утверждено Соглашение о создании агломерации «Горный Урал». Согласно названному Соглашению муниципальные образования «Златоустовский городской округ», «Миасский городской округ», «Трехгорный городской округ», «Саткинский муниципальный район», «Кусинский муниципальный район» в целях проведения муниципальными образованиями скоординированной экономической, социальной, финансовой и градостроительной политики, соблюдения последовательности выполнения мероприятий по территориальному планированию, формирования единой планировочной структуры, развития транспортной, инженерной инфраструктуры, урегулирования организационных вопросов, связанных с реализацией инвестиционных проектов на территориях вышеназванных муниципальных образований, улучшения качества жизни населения муниципальных образований, в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» заключили Соглашение о создании в Челябинской области агломерации «Горный Урал» – компактного пространственного объединения населенных пунктов, обладающих промышленными, транспортными, торговыми, культурными и социально-бытовыми связями.

Для организации и развития агломерации «Горный Урал» стороны договорились о разработке концепции социально-экономического развития агломерации, направленной на формирование единой социальной,

инженерной и транспортной инфраструктуры, природно-экологического каркаса, оптимизации и комплексного развития землепользования муниципальных образований, входящих в агломерацию «Горный Урал», за счет средств бюджетов всех уровней и привлеченных инвестиций.

Стороны в соответствии с нормами Градостроительного кодекса Российской Федерации договорились об участии в согласовании проекта схемы территориального планирования агломерации «Горный Урал», о создании межмуниципального совета, состоящего из представителей сторон, с включением в его состав представителей органов представительной и исполнительной власти муниципальных образований «Златоустовский городской округ», «Миасский городской округ», «Трехгорный городской округ», «Саткинский муниципальный район», «Кусинский муниципальный район» и структурных подразделений Правительства Челябинской области. Межмуниципальный совет учреждается с целью представления интересов агломерации в различных органах (государственных, ведомственных), согласованию стратегических направлений развития муниципальных образований-участников агломерации, координации деятельности по созданию и функционированию агломерации «Горный Урал». Стороны пришли к соглашению, что при создании агломерации «Горный Урал» границы существующих муниципальных образований не изменяются.

Правовое управление
Аппарата Совета Федерации

Исполнитель:
отдел конституционного и международного права: Ю.В.Андрюкин (691-76-84)

Информационно-аналитический материал к парламентским слушаниям на тему «Актуальные вопросы координации социально-экономического развития муниципальных образований в рамках агломераций»

Содержание

Агломерации в документах стратегического планирования Российской Федерации 2

Правовые аспекты обеспечения взаимодействия муниципалитетов в рамках агломераций 5

Проблемы обеспечения взаимодействия муниципалитетов в социальной сфере в рамках агломераций 8

Бюджетно-финансовые аспекты формирования агломераций. 10

Зарубежный опыт развития агломераций 13

Предложения в проект рекомендаций парламентских слушаний на тему: «Актуальные вопросы координации социально-экономического развития муниципальных образований в рамках агломераций» 14

Агломерации в документах стратегического планирования Российской Федерации

Проблема координации социально-экономического развития муниципальных образований в рамках агломерации особенно актуальна в свете реализации **новых положений Конституции Российской Федерации**, устанавливающих, что **органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения.** Это требует, в том числе, создания новых организационных и правовых условий для обеспечения более высокого уровня интеграции между муниципалитетами для совместного решения вопросов местного значения и других жизненно важных задач.

Современные тенденции пространственного развития территорий свидетельствуют о возрастающем значении крупных городов, выступающих в качестве центров притяжения близлежащих поселений, образующих с ним единую систему, связанную многочисленными производственными, экономическими, социальными, трудовыми и транспортными связями. Подобные группы поселений вокруг центра или, другими словами, «ядра» получили в литературе наименование **городских агломераций** или мегаполисов[1].

За последние несколько лет в России тема развития городских агломераций вошла в число приоритетов государственной политики, а принятие **Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года** (далее – Стратегия) подтвердило данную тенденцию. В данном документе **городские агломерации выступают в роли драйвера экономического роста страны.** Создание условий для их развития определено в качестве одной из задач государственной политики по стимулированию социально-экономического развития регионов. От агломерационных процессов во многом зависит привлекательность территорий для инвесторов, качество управления ими, повышение эффективности использования бюджетных средств.

В Стратегии **под агломерациями понимаются крупные и крупнейшие городские агломерации.**

Агломерация

Крупная городская агломерация
(общая численность населения 500 – 1000 тыс. человек)

определена как совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними ***с общей численностью населения 500 тыс. человек - 1000 тыс. человек****, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями*

Крупнейшая городская агломерация
(общая численность населения более 1000 тыс. человек)

является совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними ***с общей численностью населения более 1000 тыс. человек,*** *связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями*

[1] Султанова Е.В., Батищева М.Н. Городские агломерации: формирование и перспективы (на примере Владивостоксой агломерации // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2018. Т. 7. № 3(24).

Согласно Стратегии в Российской Федерации сформировалось около 40 крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций, в большинстве из которых численность населения с начала 2000-х годов устойчиво возрастает и превышает 73 млн человек. Сформировалось также несколько крупных центров экономического роста, каждый из которых обеспечивает более одного процента суммарного прироста валового регионального продукта субъектов Российской Федерации. В их состав входят 19 крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций, а также 4 минерально-сырьевых центра, которые расположены в Республике Саха (Якутия), Сахалинской области, Ямало-Ненецком автономном округе, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре.

Для расширения географии и ускорения экономического роста, научно-технологического и инновационного развития Российской Федерации за счет социально-экономического развития перспективных крупных центров экономического роста Российской Федерации – крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций в Стратегии предлагается:

1. Обеспечить ускорение экономического, научно-технологического и инновационного развития указанных территорий посредством:

⟹ приоритетной поддержки высокотехнологических и наукоемких отраслей производства товаров, услуг, творческих (креативных) индустрий;

⟹ содействия кооперации учреждений науки и образовательных организаций высшего образования с бизнесом, в том числе в результате формирования не менее 15 научно-образовательных центров мирового уровня, объединяющих ведущие в Российской Федерации образовательные организации высшего образования и учреждения науки, научных центров (в том числе математических и геномных), центров компетенций Национальной технологической инициативы, а также инновационных научно-технологических центров, создания и развития при научно-образовательных центрах мирового уровня и инновационных научно-технологических центрах передовой исследовательской и инновационной инфраструктуры (в том числе уникальных научных установок класса «мегасайенс»).

2. Развивать отрасли социальной сферы посредством:

⟹ планирования развития сети организаций отраслей социальной сферы в пределах крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций с учетом транспортной доступности услуг указанных отраслей, прогноза численности населения и трудовых ресурсов населенных пунктов, входящих в состав крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций;

⟹ создания и развития в крупных городских агломерациях и крупнейших городских агломерациях межрегиональных центров оказания услуг отраслей социальной сферы федерального значения посредством:

⟹ формирования и развития многопрофильных медицинских центров специализированной и высокотехнологической медицинской помощи, в том числе национальных медицинских исследовательских центров, осуществляющих научно-исследовательскую и образовательную деятельность, разработку и внедрение инновационных медицинских технологий, экспорт медицинских услуг, предоставление высокотехнологичной медицинской помощи;

⟹ развития ведущих образовательных организаций высшего образования и использования их потенциала при оказании услуг в сфере инновационного развития крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций;

⟹ создания на базе ведущих профессиональных образовательных организаций межрегиональных центров компетенций;

⟹ создания крупных межрегиональных центров выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи.

3. Повысить качество и комфортность городской среды за счет:

⟹ развития рынка арендного жилья, реализации программ социального найма;
⟹ инфраструктурной поддержки реализации проектов реновации существующих городских жилых районов;
⟹ содействия выводу крупных промышленных предприятий из центральных частей городов, являющихся в первую очередь крупными источниками загрязнения атмосферного воздуха, и развитию новых функций на указанных территориях;
⟹ скоординированного планирования и развития зеленых насаждений, образующих в том числе рекреационные зоны крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций.

4. Обеспечить снятие основных транспортных ограничений социально-экономического развития путем:

⟹ совместного планирования развития транспортной инфраструктуры, дорожного движения и транспортного обслуживания населения муниципальными образованиями, входящими в крупные городские агломерации и крупнейшие городские агломерации;
⟹ создания транспортно-пересадочных узлов и использования эффективных инструментов парковочной политики;
⟹ строительства обходов городов для вывода транзитного транспорта;
⟹ расширения радиусов в пределах 2-часовой транспортной доступности до крупных городов крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций путем строительства автомагистралей, линий скоростных внеуличных видов транспорта, скоростного пригородного транспорта;
⟹ внедрения интеллектуальных транспортных систем.

5. Внедрить информационно-телекоммуникационные технологии, платформенные решения и интеллектуальные системы управления городской инфраструктурой («умный город»)

6. Обеспечить сбалансированное пространственное развитие территорий, входящих в состав крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций, за счет содействия межмуниципальному взаимодействию в целях формирования документов стратегического планирования, формирования единой градостроительной политики, решения общих социально-экономических проблем, в том числе инфраструктурных и экологических

Пункты 73, 74 и 75 **Плана реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года**[2] предусматривают:

разработку порядка подготовки, реализации и мониторинга долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций (срок исполнения – июль 2021 года);

подготовку предложений по организационно-финансовому обеспечению реализации долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций (срок исполнения – декабрь 2020 года);

разработку не менее 20 долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций (срок исполнения – декабрь 2021 года).

При этом **другие документы стратегического планирования** и в том числе те, на основании которых разрабатываются предложения по выделению межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации, **используют иные подходы к определению понятия агломерации**.

Так, например, федеральным проектом «Дорожная сеть» национального проекта

[2] Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2019 года № 3227-р.

«Безопасные и качественные автомобильные дороги»[3] предусмотрено, что модернизация дорожной сети городских агломераций проводится в 38 городских агломерациях, участвующих в реализации приоритетного проекта «Безопасные и качественные дороги», городских агломерациях, образуемых административными центрами субъектов Российской Федерации, и городах **с населением свыше 200 тыс. человек**.

А в рамках реализации федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» национального проекта «Жилье и городская среда»[4] приоритетное финансирование действующих государственных, муниципальных программ формирования современной городской среды осуществляется в городах (агломерациях) **согласно утвержденному перечню без уточнения численности их населения**.

В целях решения данной проблемы проведено заседание рабочей группы при Комитете Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера по выработке предложений по социально-экономическому развитию муниципальных образований в рамках агломераций[5]**.** Участниками заседания предложены **следующие рекомендации**:

закрепить в Стратегии **понятие и критерии городских агломераций с общей численностью населения менее 500 тыс. человек (средние), менее 250 тыс., но более 100 тыс. человек (малые)**, и внести соответствующие коррективы в формулировки задач относительно перспективных центров экономического роста;

разработать **в качестве пилотного проекта комплекс мер по стимулированию развития указанных средних и малых городских агломераций** с учетом целей и приоритетов пространственного развития Российской Федерации, приоритетных направлений развития отечественной промышленности и задачи по предотвращению чрезмерной депопуляции территорий;

разработать для агломераций **комплекс мер по совершенствованию: межмуниципального сотрудничества** (включая создание совместных совещательных органов муниципальных образований в одной агломерации), совместного стратегического планирования (включая возможность принятия единой стратегии социально-экономического развития муниципальных образований в рамках агломерации), межбюджетных отношений в рамках агломераций (включая механизмы совместного определения важнейших задач, на решение которых используются «горизонтальные» субсидии из местных бюджетов).

Правовые аспекты обеспечения взаимодействия муниципалитетов в рамках агломераций

Отсутствие четкого определения понятия агломерации привело к тому, что до последнего времени в нашей стране не существовало однозначной информации по вопросу о том, сколько в стране таких объединений. По некоторым данным, в 2014 году в России насчитывалось 124 сформировавшихся и формирующихся агломерации[6]. Однако, как

---

[3] Паспорт национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24 декабря 2018 года № 15.

[4] Паспорт национального проекта «Формирование комфортной городской среды» утвержден протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Жилье и городская среда» от 21 декабря 2018 года.

[5] Стенограмма заседания рабочей группы при Комитете Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера о выработке предложений по социально-экономическому развитию муниципальных образований в рамках агломераций 25 февраля 2021 года.

[6] В том числе: 17 агломераций с численностью населения более 1 млн человек каждая, 28 агломераций с численностью населения от 500 до 999 тыс. человек, 45 агломераций имели численность населения от 250 до 499 тыс. человек, 34 агломерации – численность населения от 100 до 249 тыс. человек. К крупнейшим и крупным, в частности, можно отнести

отмечают эксперты, **наиболее выраженными признаками агломераций в настоящее время обладают только г. Москва с частью Московской области и г. Санкт-Петербург с частью Ленинградской области**, которые представляют собой по-настоящему единый интегрированный рынок труда, недвижимости и сферы услуг.

Следует отметить, что фактически создание правовой базы для развития городских агломераций было положено **Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ**[7], который предложил правовую **модель городской агломерации – «городской округ с внутригородским делением»**. Это привело к созданию на территории России пока только трех городских округов с внутригородским делением[8]. Вместе с тем, по мнению экспертов[9], **формирование городских агломераций на базе городских округов с внутригородским делением является одним из перспективных способов**.

Для этого городские округа с населением свыше 500 тыс. человек, если они планируют стать «ядрами» формирующихся вокруг них агломераций, должны стать городскими округами с внутригородским делением[10]. Городскими округами с внутригородским делением могли бы стать и те городские округа, которые создавались в последние годы на базе муниципальных районов на урбанизированных территориях.

В случае если городские округа образованы из муниципальных районов с низкой плотностью сельского населения[11], то для них возможно преобразование в такой вид муниципалитета, как **муниципальный округ**, который был введен в законодательство Федеральным законом от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ[12].

Следует также отметить, что в соответствии с п.4 ст. 8 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с целью объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения могут **быть образованы межмуниципальные объединения**, для чего органы местного самоуправления могут заключать договоры и соглашения. Следовательно, задачи стимулирования экономического роста, технологического развития, повышения инвестиционной привлекательности муниципальных образований могут быть также решены в рамках **межмуниципального взаимодействия на основании соответствующих соглашений**, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Даная законодательная норма делает возможным **развитие межмуниципального сотрудничества, предполагающего заключение публично-правовых соглашений заинтересованными в развитии агломерации муниципальными образованиями[13].** Так, например, в решении заседания Совета по местному самоуправлению при Совете

следующие агломерации: Московская, Санкт-Петербургская, Самарско-Тольяттинская, Екатеринбургская, Ростовская, Нижегородская, Новосибирская, Челябинская. По материалам «круглого стола» на тему «Вопросы законодательного регулирования городских агломераций и межмуниципального сотрудничества», проведенного 15 февраля 2019 года в Государственной Думе.

[7] Федеральный закон от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

[8] Доклад Минюста России о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации (за 2019 год и первое полугодие 2020 года).

[9] По материалам «круглого стола» на тему «Вопросы законодательного регулирования городских агломераций и межмуниципального сотрудничества», проведенного 15 февраля 2019 года в Государственной Думе.

[10] Там же.

[11] В том числе, включающих неурбанизированные отдаленные и труднодоступные местности.

[12] Федеральный закон от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

[13] Например, соглашения о создании Челябинской агломерации и агломерации «Горный Урал».

Федерации на тему «Межмуниципальное сотрудничество: эффективные практики, проблемы и перспективы развития»[14] отмечалось, что «создание и функционирование городских агломераций, объединяющих ряд муниципалитетов, может значительно стимулировать их социально-экономическое развитие за счет объединения ресурсов и их эффективного использования в целях создания общих объектов коммунальной, социальной и иной инфраструктуры, решения вопросов местного значения, имеющих межмуниципальный характер, и решения других общих задач».

Вместе с тем, несмотря на проделанную работу в сфере развития агломераций, эти процессы пока идут стихийно, правоприменительная практика в субъектах Российской Федерации и муниципалитетах неоднозначна. **Для российских агломераций характерны следующие основные проблемы и ограничения:**

агломерации недостаточно интегрированы и продуктивны (концентрация населения необязательно создает агломерационные эффекты в силу слабой внутренней связанности территорий агломераций);

80–85% ВВП агломераций производится в их ядре, а на границе «ядер» и «периферии» наблюдаются резкие перепады значений социально-экономических показателей;

городские агломерации развиваются стихийно в условиях отсутствия законодательной базы на федеральном уровне – до сих пор формально отсутствуют закрепленные критерии определения таких объединений.

Существует проблема неурегулированности вопросов административно-территориального деления на федеральном уровне, что приводит к несоответствию административных границ крупнейших и крупных городов фактической застройке их территории, при которой создание и развитие объектов городской инфраструктуры (жилых комплексов, объектов коммунального хозяйства, здравоохранения, образования, культуры, спорта и т.д.) выходит за пределы установленных границ городов. Это, в свою очередь, порождает инфраструктурные ограничения, обусловленные, прежде всего, отсутствием отлаженных механизмов реализации инфраструктурных проектов межмуниципального значения.

В настоящее время в целях формирования правовых условий для достижения стратегических задач в сфере развития городских агломераций и устранения существующих пробелов в правоприменительной практике **требуется законодательная унификация основ и базовых правил агломерационного развития**.

Следует отметить, что еще в 2017 году **Совет Федерации[15] рекомендовал Правительству Российской Федерации разработать концепцию развития городских агломераций, а также подготовить изменения в законодательство, направленные на определение правового статуса городских агломераций**, определение полномочий органов власти в связи с их формированием и развитием.

В 2020 году Минэкономразвития России был подготовлен **законопроект «О городских агломерациях»[16].** Документ был направлен на создание правовых и экономических условий для развития городских агломераций. В нем закреплялось понятие городской агломерации, критерии ее формирования, полномочия органов публичной власти

---

[14] Заседание состоялось в Совете Федерации 15 декабря 2020 года.

[15] Рекомендации «круглого стола» на тему «О проблемах законодательного регулирования городских агломераций» (проведен 13 декабря 2017 года Комитетом Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности).

[16] Законопроект «О городских агломерациях» был размещен на федеральном портале нормативных правовых актов, он получил положительные отзывы в 64 из 85 субъектов Российской Федерации, еще из 21 региона поступили замечания и предложения по уточнению и корректировке механизма формирования межхозяйственных организаций.

в сфере развития агломераций. Разработчики законопроекта полагали, что его принятие создаст благоприятную правовую среду для объединения ресурсов муниципальных образований при реализации крупных инфраструктурных проектов, строительства и эксплуатации новых социально-культурных и бытовых объектов для населения[17].

Вместе с тем, **эксперты дали неоднозначную оценку данному документу[18].**

Во-первых, с их точки зрения, невозможно было использовать единый инструмент для всех агломераций страны. В частности, председатель Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления А.Н. Диденко предложил проработать вопрос **типологизации агломераций с учетом численности населения**.

Во-вторых, законопроект предусматривал **реализацию только на уровне муниципальных образований**. **При этом две крупнейшие агломерации страны имеют статус городов федерального значения, то есть являются не муниципалитетами, а субъектами Российской Федерации**.

Координатор проекта Комитета гражданских инициатив «Муниципальная карта России: точки роста» Д.П. Соснин отметил, что использованные в законопроекте критерии для определения границ агломераций позволяли включать в их состав территории, которые могут быть плохо интегрированы с ядром этих агломераций. Например, предлагалось использовать критерий транспортной доступности до центра агломерации и обратно в течение рабочего дня. По мнению эксперта, более адекватным является критерий полутора или двухчасовой транспортной доступности, а также учет размера маятниковой миграции для определения реальной связанности центра и периферии агломерации. В настоящее время работа по законопроекту приостановлена.

В условиях правовой неопределенности на федеральном уровне **развитие агломераций регулируется на региональном уровне**. Так, по данным Института экономики города Москвы региональные законы (законопроекты) приняты (разработаны) в 7 субъектах Российской Федерации, документы стратегического планирования субъектов Российской Федерации – в 19 субъектах Российской Федерации, программы комплексного развития транспортной инфраструктуры агломераций – в 17 субъектах Российской Федерации, концепции развития агломераций – в 6 субъектах Российской Федерации, схемы территориального планирования агломераций – в 4 субъектах Российской Федерации, межмуниципальные соглашения о сотрудничестве в рамках агломераций – в 12 субъектах Российской Федерации, положения об органах управления развитием агломераций – в 11 субъектах Российской Федерации[19].

Проблемы обеспечения взаимодействия муниципалитетов в социальной сфере в рамках агломераций

Правовая неопределенность понятия агломерации на федеральном уровне создает препятствия для развития межмуниципального сотрудничества в рамках агломераций в целях решения совместных проблем в социальной сфере.

---

[17] По информации Минэкономразвития России, были подготовлены еще два законопроекта, которые корректируют смежные законы и вносят изменения в ГК РФ в связи с развитием межмуниципального сотрудничества в агломерациях. Законопроекты конкретизируют положения о порядке и содержании межмуниципальных соглашений, а также предусматривают особенности учреждения и управления деятельностью межмуниципальных хозяйственных организаций.

[18] Сайт Комитета гражданских инициатив, 20 октября 2020 года.

[19] Нормативно-правовое регулирование управления городскими агломерациями в России и за рубежом, Институт экономики города, Москва, 2019 год.

Одной из проблем развития социальной сферы агломераций является **межмуниципальная дифференциация доступности услуг**. Например, наличие межмуниципальной дифференциации доступности услуг дошкольного образования отмечается в государственной программе «Развитие образования и науки Республики Татарстан на 2014 – 2025 годы»[20]. В государственной программе «Развитие образования Амурской области» указывается на сохранение неравенства доступа учащихся к современным условиям обучения и межмуниципальная дифференциация по уровню соответствия инфраструктуры общего образования современным требованиям[21].

По мнению экспертов, в настоящее время в направлениях межмуниципального и государственно-муниципального взаимодействия в целях развития агломераций **ощутим «крен» в сторону территориального планирования и градорегулирования**. Именно эти сферы акцентируются в межмуниципальных соглашениях и региональных законах о развитии агломераций, именно эти полномочия в основном передаются региону в рамках «прямого государственного управления» агломерациями. В составе координационных советов по развитию агломераций ключевую роль также играют специалисты в сфере градостроительства и строительства[22].

Вместе с тем, имеется ряд сфер, где межмуниципальное сотрудничество может стать значимой формой концентрации бюджетных ресурсов **для повышения доступности и качества муниципальных услуг**, более эффективного и результативного решения вопросов местного значения. Минфином России отмечается целесообразность кооперации по многим вопросам местного значения, например, между муниципальным районом и городским округом, территория которого граничит с территорией муниципального района. В этом случае **предметом кооперации может являться, например, весь спектр образовательных услуг, предоставляемых муниципальными учреждениями**. В данных случаях в кооперации должны принимать участие не только органы местного самоуправления, но и органы государственной власти субъекта Российской Федерации. Одной из важных форм финансирования межмуниципальной кооперации может стать предоставление «горизонтальных» субсидий из местных бюджетов бюджетам других муниципальных образований[23].

Оказание услуг на межмуниципальном уровне наиболее эффективно реализуется в рамках **трехуровневой системы оказания гражданам медицинской помощи**[24]. Межмуниципальные медицинские организации, оказывающие медицинскую помощь второго уровня, как правило, организуются на базе государственного учреждения здравоохранения субъекта Российской Федерации в целях обеспечения этапности оказания медицинской

---

[20] Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 22 февраля 2014 года № 110 (ред. от 03.12.2020) «Об утверждении Государственной программы «Развитие образования и науки Республики Татарстан на 2014 - 2025 годы».

[21] Постановление правительства Амурской области от 25 сентября 2013 года № 448 (ред. от 04.03.2021) «Об утверждении государственной программы «Развитие образования Амурской области».

[22] Фонд «Институт экономики города» «Вопросы развития городских агломераций в документах стратегического планирования и программных документах регионального и межмуниципального уровней», 2018 год.

[23] Рекомендации конференции на тему: «Вопросы государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления на среднесрочный период», 23 ноября 2020 года, г. Москва.

[24] Трехуровневая система оказания гражданам медицинской помощи: на I уровне – оказание преимущественно первичной медико-санитарной, в том числе первичной специализированной медицинской помощи, а также специализированной медицинской помощи и скорой медицинской помощи (к учреждениям первого уровня относятся центральные районные больницы, городские поликлиники, городские, районные и участковые больницы, станции скорой медицинской помощи); на II уровне – оказание преимущественно специализированной (за исключением высокотехнологичной) медицинской помощи в медицинских организациях, имеющих в своей структуре специализированные межмуниципальные отделения и (или) центры, а также в диспансерах и многопрофильных больницах; на III уровне – оказание преимущественно специализированной, в том числе высокотехнологичной медицинской помощи в региональных медицинских организациях.

помощи, рационального использования материально-технических и кадровых ресурсов[25].

В связи с закреплением в статье 132 Конституции Российской Федерации положения об обеспечении органами местного самоуправления, в пределах своей компетенции и в соответствии с федеральным законом, доступности медицинской помощи[26], представляется необходимым **определить в федеральном законодательстве об охране здоровья граждан механизмы обеспечения доступности первичной медицинской и скорой медицинской помощи, органами местного самоуправления** [27].

Бюджетно-финансовые аспекты формирования агломераций

Проблема законодательного оформления понятия агломерации и разработка оптимальной модели взаимодействия субъектов Российской Федерации и муниципальных образований неразрывно связана **с обеспечением финансирования возникающих в связи с этим полномочий**.

В соответствии с установленным в ст. 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации принципом самостоятельности бюджетов **муниципальные образования наделены правом и обязаны, в том числе, самостоятельно, осуществлять бюджетный процесс и обеспечивать сбалансированность своих бюджетов**.

Однако в настоящее время для большинства муниципальных образований в финансово-бюджетной сфере присущ ряд проблем, обусловленных, прежде всего: несоответствующим уровнем финансовой обеспеченности возложенным полномочиям[28], узкой доходной базой муниципальных бюджетов, высокой зависимостью от финансовой помощи из бюджетов вышестоящего уровня. При этом **безвозмездные поступления в местные бюджеты продолжают оставаться на ведущих позициях в источниках доходов** местных бюджетов, и их роль в формировании доходов местных бюджетов увеличивается[29]. Таким образом, вопросы регулирования межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях остаются актуальными.

Следует отметить, что в структуре безвозмездных перечислений в бюджеты муниципалитетов экспертами принято рассматривать две основные группы межбюджетных трансфертов. К первой относятся **трансферты**, связанные с финансовым обеспечением собственных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения: дотации, субсидии и прочие межбюджетные трансферты. Вторую группу составляют **субвенции**, то есть межбюджетные трансферты, которые связаны с финансовым обеспечением переданных органам местного самоуправления

---

[25] Например, приказ Минздрава Республики Башкортостан от 6 мая 2013 года №1196-Д «О межмуниципальных медицинских центрах Республики Башкортостан», приказ Минздрава Свердловской области от 2 апреля 2019 года № 619-п «Об организации работы межмуниципальных медицинских центров», приказ Минздрава Ставропольского края от 26 июля 2012 года № 01-05/472 «Об организации на территории Ставропольского края межмуниципальных многопрофильных специализированных центров».

[26] Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

[27] Рекомендации конференции на тему: «Вопросы государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления на среднесрочный период», 23 ноября 2020 год, г. Москва.

[28] Органы местного самоуправления участвуют в осуществлении мероприятий региональных проектов, направленных на реализацию национальных проектов и Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры. Вместе с тем, имеется ряд вопросов, которые осложняют работу органов местного самоуправления по реализации мероприятий в рамках национальных проектов. В частности, существует необходимость повышения финансовой обеспеченности бюджетов муниципальных образований в целях реализации национальных проектов. В отдельных случаях, например, в бюджете муниципального образования отсутствуют в необходимом объеме средства для разработки проектно-сметной документации по объектам, создаваемым в рамках национальных проектов. // Решение Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации на тему «Об участии органов местного самоуправления в реализации национальных проектов», 5 ноября 2019 г.

[29] Так, в объеме доходов местных бюджетов на долю межбюджетных трансфертов в 2015 году приходится 63,4%, в 2016 году – 63,4%, в 2017 году – 63,7%, в 2018 году – 64,5%. По данным Минфина России.

государственных полномочий[30]. При этом доля безвозмездных перечислений, которые местные бюджеты могут тратить по своему усмотрению (то есть без согласования с вышестоящими органами власти), **составляет лишь немногим больше объема субвенций**[31].

Эксперты считают, что одним из вариантов решения вопросов местного значения является **укрупнение муниципальных территорий**, объединение их финансовых ресурсов. Одной из форм такого объединения могут стать агломерации[32] как компактное расположение, группировка муниципалитетов, объединенных не только в территориальном смысле, но и обладающих развитыми производственными, культурными, рекреационными связями.

В целом **объединение территорий** в агломерацию позволяет решить ряд задач:

повысить доходную базу муниципальных образований, снизить зависимость от финансовой помощи, что одновременно повысит уровень финансовой ответственности муниципальных органов власти;

оптимизировать расходы муниципалитетов за счет постепенного снижения доли текущих и роста доли капитальных расходов;

повысить уровень жизни населения за счет предоставления жителям доступа к трудовым, образовательным, торговым, культурным и другим возможностям муниципалитетов агломерации[33].

По мнению экспертов, агломерация возможна там, где транспортная доступность составляет 1,5 часа. Поэтому формирование агломераций предполагает, с одной стороны, улучшение качества дорог, а, с другой, – развитие собственно транспортного сообщения между ядром агломерации и ее периферийными территориями[34].

В 2021 году в рамках национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» реализуется **федеральный проект «Модернизация пассажирского транспорта в городских агломерациях»**, предусматривающий увеличение доли обновленных транспортных средств в городских агломерациях и доли протяженности линейной инфраструктуры (контактная сеть, пути) городского наземного электрического транспорта, приведенной в нормативное состояние. По данным Минфина России, **финансовое обеспечение реализации данного федерального проекта за счет средств федерального бюджета предусмотрено на 2021 год в объеме 3,5 млрд рублей**, что составляет 1,3% общего объема финансирования рамках национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» (279 млрд рублей).

По итогам первого квартала 2021 года кассовое исполнение расходов федерального проекта «Модернизация пассажирского транспорта в городских агломерациях» составило 8,3%, что ниже среднего показателя исполнения расходов на федеральные проекты, входящие в состав национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» (11,3%).

---

[30] Сумская Т.В. Проблемы формирования финансовых основ местного самоуправления в Российской Федерации. // Регион: экономика и социология. 2019. № 1.

[31] По данным Минфина России, по состоянию на 01.01.2021 в структуре межбюджетных трансфертов на долю дотаций, субсидий и прочих межбюджетных трансфертов приходится 51,6%, на долю субвенций – 48,4%.

[32] Миронова С.М. Особенности реализации финансово-правового статуса муниципальных образований, входящих в городские агломерации. // Журнал «Правоприменение». Т.4. № 1, 2020.

[33] Данилова Т.Н., Данилов П.В. Финансовые аспекты формирования агломераций. // Журнал «Финансы и кредит». № 19 (451), 2011.

[34] Шугрина Е.С., Миронова Г.В. Общая характеристика российских агломераций: соотношение de juro и de facto. // Журнал «Местное право». № 1, 2018.

Для решения местных вопросов, в том числе реализации межмуниципальных инвестиционных проектов, могут **привлекаться различные финансовые источники, основными из которых выступают собственные средства**. Но учитывая ограниченность собственных доходов местных бюджетов, более вероятным выступает частичное или полное финансирование наиболее важных инвестиционных проектов, имеющих общеагломерационное значение, с регионального уровня либо посредством государственно-частного партнерства.

Это предусматривает взаимовыгодное сотрудничество с вышестоящим бюджетом в части совершенствования межбюджетных отношений, предполагающее установление **оптимальных нормативов отчислений муниципальным образованиям от налогов и сборов, зачисляемых в бюджет субъекта Российской Федерации**, и предоставление субсидий на финансирование объектов капитального строительства. В то же время передача нормативов отчислений от налогов имеет определенные преимущества перед финансовой помощью, заключающиеся в стимулировании собираемости налогов и развития предпринимательской деятельности на территории муниципалитета агломерации[35].

В связи с этим представляется целесообразным **рассмотреть возможность расширения налоговых (неналоговых) полномочий муниципальных образований с целью повышения самостоятельности местных бюджетов**. Также среди мер, которые обсуждаются в экспертных кругах[36], можно назвать следующие:

передача местным бюджетам 1%–1,5% ставки налога на прибыль организаций;

изменение порядка зачисления налога на доходы физических лиц (НДФЛ), предусмотрев зачисление НДФЛ по месту жительства граждан;

закрепление за местными бюджетами дополнительных нормативов отчислений по налогам на совокупный доход (по налогу, взимаемому в связи с применением специального налогового режима – упрощенной системы налогообложения);

передача на местный уровень поступления транспортного налога в отношении физических лиц, на которых зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения, с обязательным зачислением поступлений от данного налога в муниципальные дорожные фонды.

Важным аспектом при развитии агломерации также является **совершенствование межмуниципального сотрудничества**. Одним из перспективных инструментов решения вопросов местного значения в рамках межмуниципального сотрудничества может являться возможность **предоставления субсидий из бюджета одного муниципального образования в бюджет другого муниципального образования** через «горизонтальные» субсидии[37]. Такая возможность установлена Федеральным законом от 2 августа 2019 г. № 307-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений».

Согласно данному закону указанные субсидии предоставляются из бюджета муниципального образования бюджетам других муниципальных образований в целях

---

[35] Данилова Т.Н., Данилов П.В. Финансовые аспекты формирования агломераций. // Журнал «Финансы и кредит». № 19 (451), 2011.

[36] Отзыв Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления на проект федерального закона № 1027743-7 «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (Федеральный закон от 08.12.2020 № 385-ФЗ). По данным Сайта Совета Федерации, 16.09.2020.

[37] Решение Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и по вопросам местного самоуправления от 5 марта 2019 г. № 91/7 «Об утверждении рекомендаций Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и по вопросам местного самоуправления по итогам «круглого стола» на тему «Вопросы законодательного регулирования городских агломераций и межмуниципального сотрудничества».

софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Предусмотрено, что цели и условия предоставления «горизонтальных» субсидий устанавливаются соглашениями между местными администрациями, заключаемыми в порядке, установленном решением представительного органа муниципального образования, из бюджета которого предоставляется субсидия. Применение указанного инструмента межбюджетных трансфертов позволит муниципальным образованиям **совместно финансировать различные муниципальные проекты**, например, в области дорожного строительства, создания инфраструктуры и иные проекты в рамках осуществления межмуниципального сотрудничества.

Зарубежный опыт развития агломераций

В мировой практике существует множество различных моделей управления агломерациями. Наибольшую известность получила типология вариантов организации управления городскими агломерациями, предложенная В.Л. Глазычевым и И.В. Стародубровской. По их мнению, существующее многообразие организационно-управленческих вариантов может быть сведено к следующим типовым моделям[38].

Унитарная модель организации, при которой агломерация выступает единым муниципальным образованием, включающим в свои границы всю территорию агломерации (города-мегаполиса) и сформированным за счет административного объединения города-ядра с близлежащими поселениями или включения в его городскую черту прилегающей территории района (частично или полностью). Такая схема организации управления использовалась в Лос-Анджелесе (1909–1914 годы), Торонто (1996–1998 годы), Виннипеге (1972 год), Эдмонтоне (1947–1980 годы), в Шанхайской городской агломерации.

Договорная модель организации, при которой попадающие в зону агломерирования городские поселения сохраняют статус самостоятельных муниципалитетов, использующих для решения общих проблем городской агломерации различные формы договорного межмуниципального сотрудничества. В качестве примеров подобной модели управления можно назвать такие мегаполисы, как Нью-Йорк, Большой Чикаго, Буэнос-Айрес.

Двухуровневая модель организации, при которой городской агломерации придается статус нового муниципалитета, но при сохранении правосубъектности образовавших ее муниципалитетов. Эта модель целесообразна для достаточно обширных агломераций, с множеством самостоятельных и сильных населенных пунктов, обладающих своей спецификой и социально-экономической специализацией. По данной модели созданы такие агломерации, как Большой Париж, Большой Лондон, Большой Ванкувер[39].

Модель совместной организации управления, при которой орган управления агломерацией функционирует как единая для города-ядра и группирующихся вокруг него поселений администрация, призванная действовать в совместных интересах всех входящих в агломерацию муниципалитетов. Формирование такой единой администрации происходит

---

[38] Швецов А.Н. Управление городскими агломерациями: организационно-правовые варианты // Регоиналистика, т. 5, № 1, 2018.

[39] «Большой Лондон» (8,8 млн. жителей, 2016) состоит из 32 районов (боро) и Лондонского Сити. Последний является административно-территориальным образованием с особым статусом «Sui generis» в центре региона «Большой Лондон». Он управляется Муниципальной корпорацией Лондонского Сити, возглавляемой лорд-мэром Лондона, который считается главой Сити и представляет интересы жителей за его пределами. Корпорация Лондонского Сити имеет собственный герб, уникальный политический статус, прослеживающийся со времён англосаксов и отражающий его особые отношения с короной. Лондон-Сити имеет права церемониального графства и городского района с особыми историческими привилегиями. У Сити есть собственная полиция, монарх может въехать на территорию Сити только с разрешения лорд-мэра. Сити с 1695 года наделен правами отдельного города, у него есть свое правительство (12 управляющих).

на принципах представительства путем делегирования в нее представителей муниципалитетов. За счет отчислений этих муниципалитетов должна финансироваться и деятельность созданной ими общей администрации. В качестве примеров агломераций, использующих такую схему организации управления, в литературе упоминаются агломерации Большой Стокгольм и Большой Монреаль. Так, в состав городского совета Монреаля помимо избранных населением городских советников и мэра Монреаля входят также мэры 19 городских округов (районов).

Схема смешанной государственно-муниципальной организации управления агломерацией применяется в городах – субъектах федерации, на территории которых действуют муниципальные образования либо которые сами одновременно являются и государственными, и муниципальными образованиями. По сути, разновидностью данной модели являются агломерации в городах, которые одновременно являются и регионами, и муниципалитетами — Гамбург, Берлин, Бремен, Вена.

Для России как федеративного государства наиболее предпочтительными являются такие модели управления агломерациями, которые обеспечивают **достаточную гибкость в принятии решений, учет интересов различных территориальных общностей, соблюдение прав территориальных единиц** (в том числе, специфических прав субъектов Российской Федерации). Использование жестких и централизованных систем управления не всегда оправдано, поскольку несет риски недооценки возможностей развития различных территориальных образований и быстрой бюрократизации аппарата управления агломерацией. В связи с этим необходим поиск баланса с учетом конкретных социально-экономических и общественно-политических реалий.

Предложения в проект рекомендаций парламентских слушаний на тему: «Актуальные вопросы координации социально-экономического развития муниципальных образований в рамках агломераций»

Рекомендовать Правительству Российской Федерации:

ускорить работу над проектом федерального закона «О городских агломерациях»;

закрепить в Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года понятие и критерии городских агломераций с общей численностью населения менее 500 тыс. человек (средние), менее 250 тыс., но более 100 тыс. человек (малые), и внести соответствующие коррективы в формулировки задач относительно перспективных центров экономического роста;

разработать в качестве пилотного проекта комплекс мер по стимулированию развития указанных средних и малых городских агломераций с учетом целей и приоритетов пространственного развития Российской Федерации, приоритетных направлений развития отечественной промышленности и задачи по предотвращению чрезмерной депопуляции территорий;

разработать для агломераций комплекс мер по совершенствованию: межмуниципального сотрудничества (включая создание совместных совещательных органов муниципальных образований в одной агломерации), совместного стратегического планирования (включая возможность принятия единой стратегии социально-экономического развития муниципальных образований в рамках агломерации), межбюджетных отношений в

рамках агломераций (включая механизмы совместного определения важнейших задач, на решение которых используются «горизонтальные» субсидии из местных бюджетов)[40];

рассмотреть возможность увеличения нормативов отчислений муниципальным образованиям от налогов и сборов, зачисляемых в бюджет субъекта Российской Федерации[41];

определить в федеральном законодательстве об охране здоровья граждан механизмы обеспечения доступности первичной медицинской и скорой медицинской помощи, органами местного самоуправления[42].

Исп.: Ципко В.А., т. 8 (495) 697-50-28;
Лукьянова Н.И., т. 8 (495) 697-76-40;
Павленко О.В., т. 8 (495) 697-47-25;
Семенов М.Д., тел.: 8 (495) 697-41-54;
Васильева Е.А., т. 8 (495) 697-96-36.

[40] Стенограмма заседания рабочей группы при Комитете Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера о выработке предложений по социально-экономическому развитию муниципальных образований в рамках агломераций 25 февраля 2021 года.

[41] Отзыв Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления на проект федерального закона № 1027743-7 «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (Федеральный закон от 08.12.2020 № 385-ФЗ). По данным Сайта Совета Федерации, 16.09.2020.

[42] Рекомендации конференции на тему: «Вопросы государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления на среднесрочный период», 23 ноября 2020 года, г. Москва.

Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека)

ИНФОДОСЬЕ

Комитет Совета Федерации
по федеративному устройству, региональной политике,
местному самоуправлению и делам Севера,
парламентские слушания

Актуальные вопросы координации социально-экономического развития муниципальных образований в рамках агломераций

по информационно-библиографическим ресурсам
Управления библиотечных фондов
(Парламентской библиотеки)

Москва,
май 2021

СОДЕРЖАНИЕ*

Часть 1. Публикации в журналах и сборниках

Строев П.В., Морковкин Д.Е., Макар С.В. Современные тенденции развития агломераций **3**

Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Мегаполисы и агломерации в системе управления и стратегирования развития территорий **11**

Ильиных А.В. Городские агломерации в муниципально-территориальной организации: каким должно быть нормативно-правовое регулирование? **20**

Волчкова И.В., Уфимцева Е.В., Шадейко Н.Р., Селиверстов А.А. Агломерации как драйвер экономического роста России в условиях глобальных вызовов **25**

Мусинова Н.Н. Механизмы развития городских агломераций **37**

Свириденко М.В. Влияние агломерационных процессов Санкт-Петербурга на социально-экономическое развитие муниципальных образований Ленинградской области: проблемы и возможности **40**

Часть 2. Библиографический список публикаций в журналах и сборниках **45**

Составители:

Поиск, анализ, отбор, систематизация материалов в ресурсах УБФ (ПБ), полнотекстовых базах данных, формирование библиографических списков, оформление инфодосье – ***Л.П. Михеева*** *(ведущий специалист 3 разряда отдела библиотечно-информационного обслуживания УБФ (ПБ); сканирование публикаций –* ***А.В. Ильин*** *(старший специалист 2 разряда отдела библиотечно-информационного обслуживания УБФ (ПБ); подготовка электронной версии инфодосье, размещение на портале «Библиотечные и архивные ресурсы Государственной Думы» по адресу http://parlib.duma.gov.ru/ - отдел ведения баз данных и государственной библиографии по официальным документам УБФ (ПБ).*

Контакты: *тел. 8-495-870-42-53, parlib@duma.gov.ru*

* В соответствии с законодательством Российской Федерации в части, касающейся соблюдения авторских прав, публикации, представленные в инфодосье, не предназначены для тиражирования, размещения в Интернет и распространения.
В материалах, использованных для подготовки инфодосье, сохранены оригинальные тексты источников опубликования.

Часть 1. Публикации в журналах и сборниках

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ АГЛОМЕРАЦИЙ*

П.В. Строев, директор Центра региональной экономики и межбюджетных отношений, доцент департамента общественных финансов
Д.Е. Морковкин, доцент департамента экономической теории, ведущий научный сотрудник Центра региональной экономики и межбюджетных отношений
С.В. Макар, ведущий научный сотрудник Центра региональной экономики и межбюджетных отношений
(Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации)

В статье отмечены тенденции и тренды современного развития городских агломераций, акцентированы региональные и структурные особенности их образования и последующей трансформации на мировом уровне. Выделены актуальные стратегические концепции развития крупных городов, определяемые национально-культурными моделями стран. Главное внимание сосредоточено на ключевых трендах и проблемах развития российских агломераций: создание регионального центра экономического роста вокруг «ядра» агломерации; концентрация населения в агломерации; обеспечение связанности территорий городских агломераций на основе единой интермодальной системы городского пассажирского транспорта; управление городской агломерацией, осуществляемое органами исполнительной власти региона; единая инвестиционная среда развития городской агломерации; цикличность пространственно-территориального развития городской агломерации; развитие периферийных производственных зон; обеспечение благоприятной экологической обстановки в рамках городской агломерации. Проведен критический анализ существующей практики в рамках обозначенных трендов. Представлены основные выводы относительно управления развитием городских агломераций в России.

Введение

Основным мировым урбанистическим трендом на рубеже XX-XXI вв. стал процесс концентрации населения, производственных мощностей, инфраструктуры и сферы обслуживания в крупных городах, превращающихся (в большинстве случаев) в городские агломерации. По замечанию известного американского урбаниста, специалиста по инновационной экономике Р. Флориды, весь экономический и социокультурный прогресс осуществляется в крупнейших агломерациях, которые начинают «сливаться», объединяться между собой, превращаясь в агломерации агломераций (мегарегионы), в связи с чем он предлагает США называть Соединенными Мегарегионами Америки, поскольку американскую экономику формируют именно мегарегионы. Как отмечает данный эксперт, «функции подлинных двигателей глобальной экономики переходят от городов к мегарегионам как более конкурентоспособным экономическим единицам, под которыми он понимает новую естественную экономическую единицу, какая «проявляется при разрастании, уплотнении и взаимном прорастании агломераций» [1, с. 118-124] (Florida, 2016, p. 118-124).

Однако необходимо учитывать и региональные особенности агломерационных процессов. Так, для городских агломераций в развивающихся странах характерно перемещение сельского населения в города без средств на покупку жилья, вокруг городов происходит образование «фавел», незаконные захваты государственных и частных земель и возведение временных построек из подручных материалов типа картонных коробок. Для мегаполисов Латинской Америки эта особенность, носящая массовый характер, позволила перуанскому исследователю Э. Де Сото обосновать ее причину: отсутствие отлаженного института частной собственности в латиноамериканских странах [2, с. 152-155] (De Soto, 2004, p. 152-155). Вместе с тем городские агломерации играют определяющую роль в пространственной организации современной экономики и социума, обеспечивают экономический рост как центры концентрации новых прорывных наукоемких производств и технологий [7, с. 140] (Rostanets, Kabalinskiy, Topilin, 2020, p. 140).

Исходя из этого, целью настоящей работы является системный анализ актуальных тенденций и трендов современного развития городских агломераций. В процессе достижения этой цели были рассмотрены региональные и структурные особенности образования городских агломераций и их последующей трансформации на мировом экономическом уровне, обобщены актуальные стратегические концепции развития крупных городов, определяемые национально-культурными моделями стран. Научная новизна настоящего исследования заключается в выделении особенностей передового опыта пространственного развития в части организации и обеспечение связанности территорий путем повышения эффективности использования промышленного потенциала территории в рамках городской агломерации на основе развития периферийных производственных зон.

* Строев П.В. Современные тенденции развития агломераций / П.В. Строев, Д.Е. Морковкин, С.В. Макар // Креативная экономика. - 2020. – Т.14, № 11. - С. 2693–2712

В целях решения намеченных задач авторами в данной научной работе использованы следующие методы, которые составили методологическую основу исследования: сравнительного анализа, анализа и синтеза, системный, экономико-статистический, экспертных оценок.

Модели развития мегаполисов: международный опыт

Особенности образования и развития мегаполисов как формы городской агломерации во многом определяются национально-культурной моделью страны. Направленность процессов и динамика развития мегаполисов имеют культурно-цивилизационный характер, очевидны особенности формирования отдельных институтов, закрепляющих субъектность городских агломераций. При общем тренде на глобализацию содержательное наполнение процесса агломерирования городов, как и самого процесса глобализации, различно в зависимости от национально-культурного и цивилизационного характера. Так, если ведущими силами развития американской модели мегаполиса является транснациональный капитал, и соответственно, прослеживается ориентация на финансовую глобализацию, при которой национальная принадлежность транснациональных компаний (далее — ТНК) только по месту дислокации является американской, а по характеру — космополитической, то для восточной модели, например японской, — характерно именно националистическое наполнение всех трендов развития мегаполиса. Движущими силами здесь является государственная бюрократическая элита не только по месту дислокации, но и по всем остальным признакам. Для таких ТНК глобализация выражается посредством рассредоточения по всему миру компаний при строгом сохранении национальной идентичности, то есть данные компании являются национальными. Аналогично в части организации субъектности ведущих сил: американский мегаполис характеризуется вертикально интегрированными фирмами и финансовыми ТНК, японский мегаполис — связанными с бизнесом через ведущие банки государственными министерствами и ведомствами [3] (Stroev, Ravaev, 2016). В части экономической идеологии наблюдается аналогичная ситуация: базирующаяся на концепции саморегулирующегося рынка либеральная идеология, свойственная американской рыночно-ориентированной модели, с одной стороны, и государственно ориентированная политико-бюрократическая модель, характеризующаяся соответствием стратегическим национальным интересам и приоритетам перспективного развития, свойственная национально ориентированной модели, с другой стороны.

Современные тренды развития городских агломераций в России

Что касается России, то здесь в части пространственного развития в стране в целом и агломерационных процессов в частности следует отметить в числе важнейших приоритетов реализацию Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. (далее — Стратегия), которая направлена как на раскрытие социально-экономического потенциала страны, так и на увеличение темпов ее экономического роста. Первоочередными задачами являются повышение устойчивости системы расселения на основе социально-экономического развития городов и необходимость сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов РФ [4]. Отмечается в Стратегии, что несмотря на сложившийся тренд возрастающего социально-экономического значения городов, большая часть населенных пунктов характеризуется низким уровнем комфорта городской среды. Это выражается в различных аспектах, характеризующих в первую очередь неудовлетворительное состояние окружающей среды: низкий уровень переработки и утилизации бытовых отходов, недостаток зеленых насаждений. Также малым и средним городам свойственен низкий уровень предпринимательской активности [5] (Kolomak, Kryukov, Melnikova, Seliverstov, Suslov, Suslov, 2018).

В соответствии со Стратегией без развития перспективных центров экономического роста, которыми являются крупные и крупнейшие города России, невозможно обеспечить устойчивое и сбалансированное пространственное развитие страны в целом. В рамках Стратегии устанавливаются задачи улучшения качества городской среды, внедрения и развития информационно-телекоммуникационных технологий, освоения неэффективно используемых территорий, осуществления реновации, создания систем управления городской инфраструктурой и т.п.

При этом определенные Стратегией ключевые направления пространственного развития России, в рамках которых реализуется территориальное развитие городов, соответствуют мировым трендам, к которым относятся [6] (Musinova, 2019):

■ усиление процессов урбанизации населения;

■ разница уровня урбанизации между странами и регионами в зависимости от уровня развития: максимальная доля городского населения (79%) в развитых странах, что составляет четверть всего городского населения мира; 54% — уровень урбанизации в развивающихся странах мира, что составляет 2/3 общей численности городского населения мира;

■ концентрация населения в крупнейших городах и агломерациях (к настоящему моменту в городах-миллионерах проживает почти четверть населения мира — 23%);

■ увеличение количества крупнейших городов и городских агломераций и численности населения в них.

Увеличение роли городов подтверждается выделенными трендами, что обуславливает актуальность изучения возможностей рационального пространственного развития городских территорий для решения проблем размещения и формирования в рамках ограниченного городского пространства необходимых условий жизнедеятельности.

Систематизация международного и отечественного опыта развития агломераций позволила выделить ключевые тенденции и проблемы, учет которых необходим как при осуществлении политики пространственного развития России в целом, так и городских агломераций.

Создание регионального центра экономического роста вокруг «ядра» агломерации

Для российских городских агломераций характерны тенденции к концентрации населения и производственных мощностей вокруг города-ядра с последующей экспансией на пригородные территории разрастающихся мест расселения населения и вовлечение в состав города-ядра агломерации городов-спутников и пригородов. Также отметим возможность образования конурбаций, как это имело место в Самарско-Тольяттинской агломерации.

Улучшение транспортной связности центров экономического роста будет активизировать процесс вовлечения территорий в экономический рост. Включение в радиус транспортной доступности крупных городских агломераций городов и муниципалитетов с численностью населения до 7 млн человек станет одним из ключевых результатов развития транспортной инфраструктуры.

Внедрение системы управления городскими агломерациями как целостным урбанистическим образованием позволит решить эти первоочередные задачи. Однако необходимо отметить, что в российском федеральном законодательстве понятие городской агломерации отсутствует, несмотря на его активное применение в научных исследованиях и на практике. В свою очередь, это не всегда позволяет применять сложившиеся в мировой практике формы и модели управления городскими агломерациями из-за законодательных норм [7] (Rostanets, Kabalinskiy, Topilin, 2020). Несмотря на данный факт, не менее 40 крупных городских агломераций общей численностью более 73 млн человек сформировалось в России, при этом они устойчиво разрастаются.

Сложившаяся ситуация обусловила внесение существенных поправок в базовый федеральный закон в области местного самоуправления с 2014 года, которые были призваны сформировать основу для организации управления пространственным развитием городских агломераций в будущем. А именно, федеральным законом № 136-ФЗ в мае 2014 г. были внесены поправки в несколько соответствующих статей (ст. 2, ст. 10-14, ст. 14.1, ст. 16.1, ст. 16.2, ст. 17-19), которые устанавливают порядок преобразования крупных городских округов в городские округа с внутригородским делением [8]. Таким образом, было осуществлено введение двухуровневой модели организации местного самоуправления на урбанизированных территориях, что реализовалось в трех крупнейших городах — Самаре, Челябинске и Махачкале. Эти города, являясь центрами экономического роста, стали ядрами городских агломераций. При этом в рамках двухуровневой модели допускается перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ. В результате являющиеся точками роста крупные городские округа получают стимулы для развития.

Концентрация населения в агломерации путем повышения плотности и наращивание маятниковой миграции жителей соседних населенных пунктов с последующей джентрификацией

Особенность общего тренда, свойственного для современных российских городских агломераций, заключена в следующем: для большинства из них воспроизводится американская модель, для которой присуще: достижение определенного уровня концентрации населения в городской агломерации путем повышения уровня плотности населения и наращивание маятниковой ежедневной миграции жителей соседних населенных пунктов с последующим усилением субурбанизации (перемещение коренных горожан из города-ядра в сельскую местность) благодаря автомобилизации, повышению качества покрытия автодорог, строительству коттеджных поселков, переоборудованию летних дач в дома, пригодные для круглогодичного проживания.

Для внутригородских перемещений населения городских агломераций характерен новый тренд — джентрификация — облагораживание бывших промышленных зон и территорий прежних крупных государственных предприятий через строительство элитных и благоустроенных жилых домов, парковых зон [9] (Bogatyrev, Kuznetsova, 2020).

Обеспечение связанности территорий городских агломераций на основе единой интермодальной системы городского пассажирского транспорта

Цель формирования такой системы — создание условий для укрепления и повышения надежности и качества связей на территории городской агломерации для увеличения пространственной мобильности населения. Совершенствование транспортного каркаса подразумевает необходимость снижения перепробегов транспорта и перегрузки сети транспортными потоками, формирования соответствующих условий, способствующих беспрепятственным связям территорий города, которые разобщены естественными преградами, железной дорогой и магистральными улицами с учетом строительства искусственных сооружений [10] (Animitsa, Vlasova, 2020). Происходит совершенствование транспортного каркаса с помощью документов территориального планирования федерального, регионального уровней и документации по планировке территории городской агломерации.

Формирование интегрированной интермодальной системы городского пассажирского транспорта будет способствовать уменьшению доли пользования индивидуальным легковым транспортом, созданию условий для повышения привлекательности использования пассажирского транспорта, снижению негативного воздействия автотранспорта на окружающую среду.

Развитие единой транспортно-логистической системы городской агломерации позволит создать условия для эффективного и безопасного движения и хранения грузов на территории агломерации, обеспечения надежных логистических связей.

Управление городской агломерацией осуществляет правительство субъекта Федерации

С позиций управления актуально следующее понятие: «под городской агломерацией понимается совокупность муниципальных образований (поселений и городских округов), в пределах территории которых компактно расположен ряд населенных пунктов, главным образом городских, объединенных в сложную динамическую развивающуюся систему с интенсивными производственными, инфраструктурными, социальными и экономическими связями, с общим использованием прилегающих территорий и ресурсов развития, находящихся в границах территории различных муниципальных образований» [11].

Для российских городских агломераций актуальна проблема их легитимизации как целостного урбанистического формирования. Практически на уровне федерального законодательства официальный статус городские агломерации получили только в рамках Стратегии пространственного развития России. Однако на уровне субъектов Федерации их правительствами разрабатывались нормативно-правовые акты для поиска подходов к управлению городской агломерацией как единым организмом. Задача осложняется тем, что городские агломерации представляют собой рядом расположенные муниципальные образования разных типов. Главы администраций муниципальных образований, являющихся городом-ядром городской агломерации, заинтересованы быть лидерами в согласованном развитии всех муниципальных образований, входящих в городскую агломерацию. Возникают амбиции глав администраций муниципальных образований, не являющихся городами-ядрами городских агломераций. Поскольку пропорциональное совместное развитие муниципальных образований, которые формируют городскую агломерацию, содержит некоторое ограничение полномочий, объединяющихся для ведения единого хозяйства администраций муниципальных образований, то имеет место рассогласованность действий.

Практически известен только один прецедент, когда администрации муниципальных образований создали межмуниципальное соглашение, в котором распределили в общих интересах полномочия между сторонами для пропорционального развития городской агломерации. Речь идет о Челябинской городской агломерации, объединившей все муниципальные образования, в нее входящие. Во всех других случаях — и в этом особенность развития российских городских агломераций — целостность городской агломерации обеспечивает правительство того субъекта Федерации, на территории которого она расположена. Исключение составляют только Московская и Санкт-Петербургская городские агломерации, когда практически речь идет о формировании макрорегионов как объединения двух и более субъектов Федерации, как это трактует Федеральный закон №172-ФЗ от 28.06.2014 г. «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [12].

Городская агломерация требует создания соответствующей системы управления, которая направлена не столько на постоянное административное вмешательство, сколько на создание условий для развития муниципальных образований, входящих в ее состав. Отсутствие официального учета городских агломераций, недостаточная разработанность методических рекомендаций по формированию системы управления агломерациями в Российской Федерации создает ряд ограничений для институционализации процессов их регулирования и управления.

В последнее время получил развитие тренд, когда функцию управления городской агломерацией выполняет правительство субъекта Федерации, не нарушая конституционного права самостоятельности муниципальных образований и отделенности их от государственного управления.

Реализация процесса управления происходит через разработку в правительстве субъекта Федерации Схемы территориального планирования городской агломерации, как это имеет место в Новосибирской области. Правительством Новосибирской области принято Постановление № 186-п от 28.04.2014 г. «Об утверждении Схемы территориального планирования Новосибирской агломерации Новосибирской области» [13].

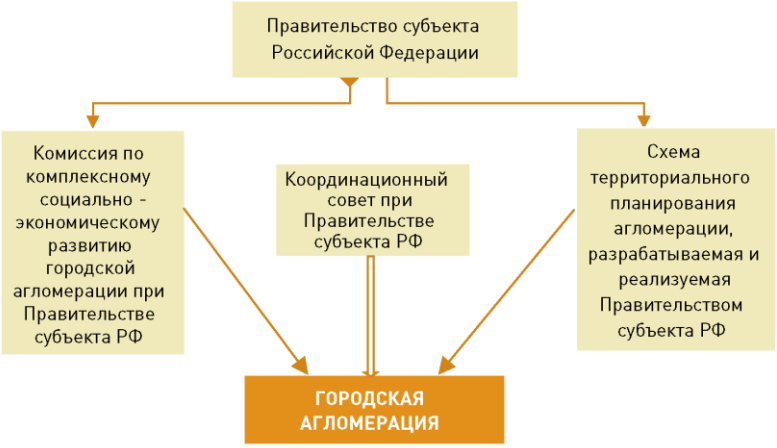


Рисунок 1. Региональное управление городской агломерацией

Источник: составлено авторами.

Организационной формой государственного регионального управления развитием городских агломераций является создание при правительстве субъекта Федерации, на территории которого находится городская агломерация, координационного совета как совещательного органа по развитию агломерации, объединяющего министерства и ведомства этого правительства. Решения комиссии реализуются в деятельности соответствующих региональных министерств и ведомств либо межведомственной комиссии, также принимающих проекты решений, которые затем утверждаются руководителем субъекта Федерации (рис. 1). К настоящему моменту такие координационные советы созданы и функционируют в Ростовской, Новосибирской, Старооскольско-Губкинской, Барабинско-Куйбышевской, Владивостокской, Саратовской, Самарско-Тольяттинской, Белгородской, Ульяновско-Димитровградской, Челябинской агломерациях. При этом в Челябинской агломерации координационный совет имеет правовую форму ассоциации муниципальных образований.

Необходимо отметить, что функции таких координационных советов (далее — КС), которые устанавливаются соответствующими положениями, практически одинаковы для всех указанных агломераций и формируются по единому шаблону. Данные функции обычно представлены информационным взаимодействием в тех или иных сферах муниципального управления (в первую очередь в сфере градостроительной деятельности), участием в разработке социально-экономических программ по развитию агломерации и отдельных территорий, входящих в ее состав, формировании рекомендаций и предложений субъекту РФ. Помимо этого, советы имеют право инициировать формирование рабочих групп, а в некоторых агломерациях — консультационных советов с привлечением лиц, не являющихся членами координационных советов. Так, при КС Самарско-Тольяттинской агломерации, в частности, сформированы Консультационный совет в сфере градостроительного планирования и ряд рабочих групп: по оптимизации занятости населения, по экологической политике, по реализации земельной политики и др.

Особый случай представляет КС по разработке и реализации программы развития Ульяновско-Димитровградской инновационной агломерации. В соответствии с названием данный совет решает хоть и важную в контексте агломерационного развития, но достаточно узкую задачу, связанную с разработкой общей программы развития агломерации (необходимо отметить, что статус этой программы не вполне ясен). Наряду с указанной специализированной функцией КС Ульяновско-Димитровградской агломерации выполняет и традиционные для данного органа функции, связанные с:

Таблица 1

Состав координационных советов по развитию агломераций, чел.

Наименование агломерации	Всего членов координационного совета	Органы государственной власти субъекта РФ	Органы местного самоуправления	Иные участники
Саратовская	19	10	5	4
Ростовская	22	12	9	1
Новосибирская	22	10	11	1
Барабинско-Куйбышевская	28	18	9	1
Белгородская	15	8	3	4
Старооскольско-Губкинская	19	8	4	7
Владивостокская	13	7	6	0

Источник: составлено авторами.

- разработкой концепции развития агломерации;
- участием в апробации механизмов и моделей управления развитием агломерации;
- участием в подготовке и разработке документов территориального планирования муниципальных образований агломерации;

■ оказанием содействия органам местного самоуправления муниципальных образований агломерации в разработке документов территориального планирования и пр.

Состав КС некоторых агломераций представлен в таблице 1.

Анализ состава КС свидетельствует о том, что превалируют в них представители органов государственной власти субъектов Российской Федерации (исключение — КС по развитию Новосибирской агломерации). Руководство КС в большинстве агломераций осуществляет чиновник ранга заместителя главы или председателя правительства субъекта Российской Федерации. Особенно ярко ориентация на региональную власть прослеживается в Белгородской и Старооскольско-Губкинской агломерациях, которые и именуются соответствующим образом: «Советами при Губернаторе области», поэтому и возглавляет их сам губернатор.

Региональные министры (экономики, регионального развития, ЖКХ и пр.) составляют основной состав членов КС. При этом фактически руководителем КС является исполняющий обязанности заместителя председателя КС, который в большинстве случаев является министром строительства. Иногда в составе КС присутствуют депутаты представительного органа субъекта Российской Федерации в ранге главы представительного органа и руководителей комитетов, например в Новосибирской области.

Состав КС от муниципальных образований, как правило, представлен главами муниципальных образований или главами администраций муниципалитетов. В КС Саратовской агломерации помимо главы городского округа Саратова присутствует председатель комитета по градостроительной политике, архитектуре и капитальному строительству администрации городского округа, в КС Барабинско-Куйбышевской агломерации — председатели местных советов депутатов, в КС Владивостокской агломерации — главы некоторых поселений, входящих в агломерацию.

«Иными участниками» КС являются руководители образовательных учреждений, экспертных организаций, проектных институтов, коммунальных организаций, иногда, в частности в Белгородской области, — крупнейших промышленных предприятий. Наиболее обширный круг «иных участников» — в КС Саратовской агломерации, что характеризует его как самый «демократичный» КС по составу из рассмотренных выше. В то же время некоторые регионы ограничивают состав КС только представителями регионального и местного уровней публичной власти, например в Самарской области. Только в положениях о КС агломераций Новосибирской области закреплена открытость работы советов: на их заседаниях вправе присутствовать все желающие. В других агломерациях на заседаниях КС могут присутствовать не-члены КС только при наличии приглашения, либо они вовсе лишены такого права.

Подводя итог анализу состава и полномочий КС, можно сделать вывод, что в существующем виде институт КС в большей степени ориентирован на согласование градостроительной деятельности.

Поскольку городские агломерации являются в основном «столицами» для субъектов Федерации, то для них характерна концентрация административных и менеджерских функций. По превалированию административных функций над менеджерскими можно судить о степени управленческого развития той или иной городской агломерации.

Единая инвестиционная среда развития городской агломерации

Обеспечение устойчивого экономического роста и конкурентоспособности социально-экономических систем во многом определяется их инвестиционной привлекательностью. Актуальность задачи повышения инвестиционной привлекательности обуславливается необходимостью модернизации инженерной инфраструктуры и повышения инвестиционного имиджа городской агломерации, способствующих увеличению привлекательности инвестиционного климата в промышленном, туристическом секторе строительства социальной инфраструктуры, а также иных секторах экономики [14] (Pavlov, Koroleva, Evdokimov, 2019).

Создание единой инвестиционной среды позволит в полной мере наиболее эффективно использовать накопленный экономический потенциал территории городской агломерации. Для реализации этой цели требуется разработка и постоянная актуализация перечня приоритетных инвестиционных проектов, в том числе по созданию инженерно-транспортной инфраструктуры в муниципальных образованиях в составе городской агломерации, а также разработка муниципальными образованиями дорожных карт по совместной реализации приоритетных инвестиционных проектов.

Цикличность пространственно-территориального развития городской агломерации

Цикличность представляет собой процесс чередования с определенной периодичностью подъемов и спадов градостроительной активности на территории городской агломерации [15] (Erokhin, 2017). При подобном подъеме происходит увеличение жилищного фонда на исследуемой территории. Эту специфику нужно принимать во внимание, так как динамичные темпы прироста жилищного фонда за определенный период времени повышают дополнительную нагрузку на всю транспортную сеть и снижают степень привлекательности с точки зрения потребителей новых жилых районов на окраинах. Таким образом, градостроительная активность сконцентрирована в центральной части, замедляя

территориальный рост. В то же самое время транспортная инфраструктура усовершенствуется и легче поддается адаптации к новым условиям в процессе территориального развития городской агломерации и смещения градостроительной деятельности на периферию [16] (Makar, Stroev, Morkovkin, 2019).

Увеличение территориальных границ формирует большую проблему централизации большей части объектов социальной инфраструктуры, благоустроенных рекреационных зон и транспортных маршрутов непосредственно в центральных районах городской агломерации, в то время как периферия остается малопривлекательной для жизни.

Повышение эффективности использования промышленного потенциала территории в рамках городской агломерации на основе развития периферийных производственных зон

В пределах городской агломерации предполагается формировать новейшие логистические и производственные зоны, базируясь на существующих документах территориального планирования с консервацией общей территории производственных площадок и модернизацией их использования. Учреждение данных зон происходит за счет:

■ увеличения эффективности землепользования в пределах существующих производственных зон городской агломерации на основе анализа их эффективности;

■ создания новых промышленных зон для производственных объектов в рамках 4, 5 и 6 технологических укладов, а также логистических центров;

■ формирования базы данных и активного мониторинга использования производственных площадок в пределах городской агломерации;

■ осуществления поддержки существующим производственным предприятиям и индустриальным паркам, новым предприятиям, чья деятельность направлена на развитие научных, логистических, а также производственных объектов в вопросах подготовки градостроительной документации и проектной документации по их развитию [17, 19] (Fattakhov, Nizamutdinov, Oreshnikov, 2019; Olifir, 2019).

Обеспечение благоприятной экологической обстановки в рамках городской агломерации

Целью обеспечения благоприятной экологической обстановки в процессе хозяйственной деятельности является уменьшение отрицательных эффектов от воздействия на окружающую среду и восстановление ассимиляционного потенциала на территории городской агломерации, которая предполагает решение следующих задач:

■ формирование экологической ориентированности на защиту качества атмосферного воздуха от выбросов загрязняющих веществ стационарными и подвижными источниками загрязнения;

■ развитие системы охраны водных объектов от негативного влияния урбанизированной территории;

■ формирование и регулирование системы ритуальных услуг с учетом требований действующего законодательства;

■ совершенствование системы комплексного управления отходами на территории городской агломерации;

■ повышение качества системы экологического просвещения, информированности населения о состоянии окружающей среды и повышение экологической культуры граждан [18, 20] (Pivovarova, 2019; Drobot, Makarov, Yarikova, 2019).

Заключение

Таким образом, существующие тенденции в развитии агломераций демонстрируют возможность появления новых точек роста, экономической связанности территории, комплексного развития инфраструктуры, что в конечном итоге содействует формированию общей системы социально-экономического, транспортного, природно-экологического каркаса. Присущая агломерационным процессам цикличность, внедрение системы управления городскими агломерациями, формирование единой инвестиционной среды позволят обеспечить эффективность использования накопленного экономического потенциала территории городской агломерации как целостного урбанистического формирования.

Источники

1. Флорида Р. Кто твой город? Креативная экономика и выбор места жительства. — М.: Олимп-Бизнес, 2016. — 368 с.

2. Де Сото Э. Загадка капитала: почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире. / пер. с англ. — М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2004. — 272 с.

3. Строев П.В., Раваев М.Н. Городские агломерации как элемент региональной политики (на примере Канады) // Экономика в промышленности. — 2016. — № 2. — с. 183-190.

4. Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 №207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». Консультант Плюс.

[Электронный ресурс]. URL: http:// www.consultant.ru/document/cons doc LAW 318094 (дата обращения: 20.09.2020).

5. Коломак Е.А., Крюков В.А., Мельникова Л.В., Селиверстов В.Е., Суслов В.И., Суслов Н.И. Стратегия пространственного развития России: ожидания и реалии // Регион: Экономика и Социология. — 2018. — № 2(98). — с. 264-287. — doi: 10.15372/REG20180212.

6. Мусинова Н.Н. Пространственное развитие территории России — веление времени // Вестник университета. — 2019. — № 5. — с. 62-66. — doi: 10.26425/1816-4277-2019-5-62-66.

7. Ростанец В.Г., Кабалинский А.И., Топилин А.В. Стратегическое планирование в городских агломерациях: современное состояние и перспективы развития // Вестник Российского нового университета. Серия: Человек и общество. — 2020. — № 3. — с. 139-148. — doi: 10.25586/RNU.V9276.20.03.P.139.

8. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Консультант Плюс. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons doc LAW 44571 (дата обращения: 07.09.2020).

9. Богатырев Е.Д., Кузнецова А.А. Проблемы управления социальным развитием городских агломераций в Российской Федерации // Электронный научный журнал. — 2020. — № 3(32). — с. 145-148.

10. Анимица Е.Г., Власова Н.Ю. Проблемы и перспективы развития городских агломераций // Регионалистика. — 2020. — № 3. — с. 60-66. — doi: 10.14530/ reg.2020.3.60.

11. Определение агломерации Межведомственной рабочей группы по социально-экономическому развитию городских агломераций. Агентства по социально-экономическому развитию агломераций. [Электронный ресурс]. URL: https://www.urc.ru/files/leaflet-aglomer.pd.

12. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Консультант Плюс. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons doc LAW 164841 (дата обращения: 18.09.2020).

13. Постановление Правительства Новосибирской области от 28.04.2014 №186-п «Об утверждении схемы территориального планирования Новосибирской агломерации Новосибирской области». Docs.cntd.ru. [Электронный ресурс]. URL: http://docs.cntd.ru/document/465712557 (дата обращения: 25.09.2020).

14. Павлов Ю.В., Королева Е.Н., Евдокимов Н.Н. Теоретические основы формирования системы управления городской агломерацией // Экономика региона. — 2019. — № 3. — с. 834-850. — doi: 10.17059/2019-3-16.

15. Ерохин Г.П. Колебательная динамика в процессе пространственного развития Новосибирской градостроительной системы 1945-2015 гг // Творчество и современность. — 2017. — № 1(2). — с. 70-79.

16. Макар С.В., Строев П.В., Морковкин Д.Е. Акцент развития макрорегионального пространства России: социальная инфраструктура // Экономика в промышленности. — 2019. — № 3. — с. 367-376. — doi: 10.17073/2072-1633-2019-3-367-376.

17. Фаттахов Р.В., Низамутдинов М.М., Орешников В.В. Методология оценки привлекательности крупных городов России для жителей, туристов и бизнеса // Регион: Экономика и Социология. — 2019. — № 4(104). — с. 268-294. — doi: 10.15372/REG20190412.

18. Пивоварова О.В. Открытое и прозрачное управление социально-экономическим развитием территорий: анализ состояния и проблемы реализации // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. — 2019. — № 9. — с. 52-57.

19. Олифир Д.И. Синергия пространства как источник инновационной системы управления и развития городских агломераций (на примере Санкт-Петербургской агломерации) // Вопросы инновационной экономики. — 2019. — № 4. — с. 1403-1414. — doi: 10.18334/vinec.9.4.41300.

20. Дробот Е.В., Макаров И.Н., Ярикова Е.В. Пространственное развитие России: проблемы дифференциации в условиях глобализации // Экономические отношения. — 2019. — № 2. — с. 855-866. — doi: 10.18334/eo.9.2.40811.

МЕГАПОЛИСЫ И АГЛОМЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ И СТРАТЕГИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ*

О.Б. Иванов, профессор, заведующий кафедрой, доктор экономических наук
(Российский университет транспорта)
Е.М. Бухвальд, профессор, доктор экономических наук
(Институт экономики РАН)

В статье акцентируется внимание на необходимости последовательной адаптации практики государственного и муниципального управления, а также всего круга участников системы стратегического планирования к тем процессам, которые все более и более определяют пространственную структуру российской экономики и тренды социального развития. В числе этих трендов — возрастающее значение мегаполисов и агломераций в хозяйственной и социальной жизни страны. Авторы рассматривают возможное влияние растущих мегаполисов и агломераций на институты государственного и особенно муниципального управления, оценивают перспективы позиционирования мегаполисов и агломераций не только как объектов, но и как потенциальных самостоятельных субъектов стратегического планирования. В статье делается вывод, что становление практики единого стратегирования социально-экономического развития мегаполисов и тяготеющих к ним территорий, а также единого стратегирования агломерационных образований позволит существенно повысить качество управления данными территориями, увеличить их вклад в экономический рост страны. Однако это требует целого ряда институциональных и законодательных новаций, прежде всего, относящихся к федеральным законам о стратегическом планировании и об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Введение

Принятие Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года [19], а также плана мероприятий по ее практической реализации [20] обозначило многие важные новации в пространственной картине развития российской экономики. К числу таких новаций следует отнести опережающее развитие крупнейших мегаполисов, а также различных агломераций, в том числе формирующих вокруг крупных и крупнейших городов (комментарий 1) и обозначающих собой наиболее значимые перспективные «центры экономического роста» в стране. Формирование мегаполисов и агломераций, конечно, нельзя считать абсолютной новацией XXI века: по сути, этот процесс в большинстве развитых стран мира идет уже не менее столетия. Тем не менее очевидной новацией является то, что активное формирование мегаполисов и агломераций, ставка на них как на «локомотивы» роста российской экономики со временем начинает диктовать новые требования к системам государственного и муниципального управления, требовать новые критерии устойчивости систем расселения и размещения производительных сил. Все более подвергается сомнению и тезис о линейном нарастании роли мегаполисов и ведущих агломераций в процессах расселения, а также их значимости в современной экономике. Это делает агломерации одним из главных объектов политики пространственного регулирования в экономике, ареалом поиска баланса различных типов поселений, а также адекватных систем территориального управления в агломерациях. Можно спорить, в какой мере агломерации и далее будут играть роль ведущего «локомотива» экономического роста, но факт того, что эта роль может быть реализована ими только при наличии эффективных «внутренних» для агломераций систем управления, скорее всего, вполне очевиден.

Сложность, однако, заключается в том, что крупные мегаполисы с прилегающими к ним территориями, то есть городские агломерации, как правило, не имеют статуса публично-правовых образований, в рамках которых, согласно действующему законодательству, осуществляются функции публичного управления социально-экономическим развитием территорий. В преимущественной мере это «зона» муниципального управления (комментарий 2), где независимо оперирует определенное число самостоятельных муниципальных образований со своими полномочиями и бюджетными ресурсами: городские округа, городские и даже сельские поселения.

Соответственно, ни мегаполисы в этом «широком» понимании, ни агломерации на данном этапе не могут считаться полноценными субъектами управления и участниками стратегического планирования, хотя для своего хозяйственного и социального развития они в таком управлении реально нуждаются. Очевидно, что использование всех преимуществ этих территориальных образований, тем более стратегирование их социально-экономического развития, требует для них гибких форм организации публичного управления, даже если формально это выходит за рамки действующего законодательства, в соответствии с которым все субрегиональное управление (исключая три города федерального значения) осуществляется институтами местного самоуправления. Не

* Иванов О.Б. Мегаполисы и агломерации в системе управления и стратегирования развития территорий / О.Б. Иванов, Е.М. Бухвальд // ЭТАП: Экономическая Теория. Анализ. Практика. - 2020. - № 1. - С. 7-25

исключено даже, что в подобных случаях закон в известной мере может отойти от действующей ныне модели территориального (субрегионального) управления, а в отдельных случаях даже допустить возможность инициативных управленческих структур на местах.

Степень исследованности проблемы

Вопросы развития мегаполисов и агломерационных процессов активно исследовались еще в советской экономической науке. Что касается политики в отношении мегаполисов, то говорить о ней как об особо важной проблеме пространственного развития и территориального планирования в советские годы было бы неверно. Рост крупных и крупнейших городов страны, с одной стороны, рассматривался как, безусловно, положительное явление, стимулирующее рост экономики страны, особенно ее промышленного сектора, и поддерживающее многие позитивные процессы в социальной сфере. С другой стороны, если какие-то регулирующие действия в отношении крупных и крупнейших городов имели место, то они, скорее, носили ограничительный характер. Эти меры отражали стремление через систему «прописки», «лимитчиков» и другие механизмы хоть как-то ограничить переток населения в эти города, особенно из сельской местности [14]. Однако в целом в советский период исследование проблем мегаполисов и агломераций велось, скорее, с экономико-географических, нежели с экономических позиций, тем более с позиций специального рассмотрения вопроса о создании особых институтов (механизмов) управления подобными образованиями. Чаще всего акцент делался на сохранении административной самостоятельности поселений, так или иначе вовлеченных в агломерационные процессы, а не на создании альтернативных механизмов управления агломерацией как целостной социально-экономической системой, тем более управления на стратегическом горизонте [15]. Вопрос о балансе государственного и муниципального управления в рамках таких крупных территориальных образований вообще не мог рассматриваться, так как на протяжении практически всего советского периода обособленного понятия «местное самоуправление» юридически не существовало. Эта система управления подменялась институтом «местных органов государственной власти», а так называемые «Советы народных депутатов» являлись одновременно и местными органами государственной власти, и органами местного самоуправления [1;5].

В постсоветский период экономическая наука констатировала, что в развитии агломерационных процессов на территории России возобладали противоречивые тренды, в преимущественной мере связанные с резкими изменениями в отраслевой и пространственной структуре национальной экономики. В одних случаях на фоне концентрации производительных сил агломерационные процессы ускорялись; в других случаях ранее возникшие агломерации фактически дезинтегрировались ввиду утраты экономических позиций формировавшего их городского центра и его производственного потенциала [4].

Тренды агломерирования остаются в поле зрения зарубежной науки, особенно в тех странах, где урбанизация достигла практически предельных показателей, или этот процесс протекает наиболее быстрыми темпами [7;21]. В исследованиях зарубежных авторов основное внимание уделяется не формальной конфигурации агломераций и не проблемам управления ими (это определяется уже достигнутым во многих странах высоким уровнем развития институтов местного самоуправления), а формированию общей позитивной среды обитания. Формальные или неформальные границы мегаполисов и их агломераций приобретают все большую гибкость или подвижность [8; 30; 31]. При этом характерно распространение на агломерации модели «умного города» (англ. smart city), сочетающей благоприятный бизнес-климат; высокое качество жизни населения, включая необходимый социальный и экологический комфорт [8; 9; 28; 32; 33].

Мегаполисы и агломерации как доминанты пространственного развития современной экономики

В настоящее время интерес к природе и закономерностям агломерационных процессов генерируется поиском новых, эффективных решений проблем социально-экономического развития территорий, а также новых методов управления ими при тесном взаимодействии основных институциональных систем: власти, бизнеса и гражданского общества. В основе этого поиска — попытки обосновать и реализовать в практике управления баланс рыночных механизмов и мер централизованного регулирования для формирования такой пространственной структуры экономики, которая отвечала бы интересам ее высокой конкурентоспособности, социальной стабильности, а также требованиям, диктуемым федеративной природой государства и необходимостью обеспечения его безопасности.

Современные агломерации отражают объективный процесс развития экономики российских регионов, хотя многие агломерации по своей народнохозяйственной значимости явно уже представляют собой феномен общегосударственного значения. Принято считать, что агломерационный процесс обеспечивает своего рода синергетический эффект, существенно повышающий эффективность хозяйственных процессов и социального развития составляющих агломерацию территорий. Исходной точкой стимулирования агломерационных процессов в экономике Российской Федерации стало

принятие «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации в 2008 году, в которой было уделено значительное внимание динамике агломерационных процессов по всей территории страны как основных «точек роста» российской экономики.

На сегодняшний день в России насчитывается 22 агломерации-миллионера, в каждой из них проживает от одного миллиона человек и более. Самая крупная российская агломерация — Московская, с населением около 16—17 млн человек. За ней следует Санкт-Петербургская агломерация — приблизительно 5,5—6 млн человек; Ростовская (около 2,5 млн); Самарско-Тольяттинская (2,3 млн), Екатеринбургская и Нижегородская агломерации — примерно по 2 млн жителей в каждой из них. Однако точные оценки поселенческих характеристик действующих агломераций едва ли возможны. Это связано с двумя обстоятельствами. Во-первых, границы (состав) этих и иных агломераций не формализованы и пока отнесение того или иного поселения к данной агломерации — не более чем продукт некоего временного консенсуса. Во-вторых, агломерации, особенно наиболее крупные, выступают очагами мощного привлечения внутренних и внешних мигрантов, как легального, так и нелегального свойства. Агломерации не являются особым объектом статистических наблюдений, вследствие чего наличествующие лишь экспертные оценки численности их населения, объема хозяйственной деятельности (валового городского продукта) [23; 26] существенно затрудняют позиционирование агломераций как единого объекта управления и стратегического планирования.

Между тем агломерации остаются одной из наиболее важных предпосылок, обеспечивающих становление перспективных «точек» экономического роста, равномерное развитие территорий, комплексное формирование всех составляющих современной инфраструктуры. Агломерацию (от лат. agglomero — присоединяю) можно определить как территориально компактное размещение различных поселений, главным образом городских. Речь идет о поселениях, местами фактически срастающихся (то есть теряющих четкие административные границы) и объединенных в сложную, многокомпонентную социально-экономическую систему с активными внутренними производственно-кооперационными, транспортными и социально-культурными связями. Важным признаком агломераций выступают маятниковая трудовая миграция, а также активная внутренняя социально-культурная подвижность населения, что предполагает устойчивое функционирование в пределах агломерации различных видов пассажирского транспорта.

Современная экономическая наука и практика управления рассматривают несколько вариантов типизации действующих агломерационных образований. Так, хотя и достаточно условно, различают преимущественно городские агломерации и преимущественно промышленные агломерации. В первом случае «первотолчок» агломерационным процессам дает территориальное сосредоточение селитебных пространств, обладающих значительными трудовыми ресурсами, что на определенном этапе позволяет сконцентрировать в этом ареале систему кооперационно взаимосвязанных промышленных и обслуживающих их производств. Во втором случае «первотолчок» агломерационных процессов связан с размещением на первично осваиваемой территории промышленных и иных предприятий, которые по мере их хозяйственного задействования «обрастают» селитебными территориями, социально-культурными объектами, транспортными системами. Эти агломерационные структуры могут формироваться как взаимосвязано, как и независимо друг от друга. В обоих случаях понятие агломерации соприкасается с моделью территориально-производственного кластера [6; 8; 10; 29].

Как варианты типизации агломераций также рассматривается их деление на моно- и полицентричные территориально-экономические образования. Моноцентричные агломерации встречаются значительно чаще, и их примером может служить большинство агломерационных образований в Российской Федерации. Это моноцентрические агломерации с одним центральным городом-ядром, который, как правило, намного превосходит свое окружение как по размерам (по размеру территории и по численности населения), так и по уровню экономического развития. В такой агломерации целостность ее экономического пространства обеспечивают хозяйственные связи, идущие от предприятий, локализованных именно в «ядре» этой агломерации.

Полицентрические агломерации, имеющие несколько городов-ядер, встречаются реже, примером могут служить скопления городов в Рурском бассейне Германии. Такие агломерации характерны для территорий с исторически сложившейся высокой плотностью населения. В бывшем СССР близким примером такой полицентричной агломерации мог служить район Донецкого бассейна, где на небольшой территории сформировался целый ряд достаточно крупных городов с собственными промышленными комплексами.

Экономическая теория разделяет также агломерации, возникновение которых было обусловлено либо рыночными механизмами территориальной концентрации производства и расселения, либо (преимущественно в условиях экономики планового типа) — централизовано принятыми решениями о территориальном размещении производительных сил.

Как показывают исследования, в своем развитии агломерации как территориально-экономические образования проходят несколько этапов [12; 17]. Первоначально агломерация формируется как совокупность близко расположенных территорий, преимущественно урбанизированных и объединенных теми или иными производственно-кооперационными связями. В подобных «промышленных агломерациях» еще отсутствует единый рынок трудовых ресурсов, единый транспортный комплекс, единый рынок недвижимости и других ресурсов социально-экономического развития территорий. В дальнейшем агломерационные процессы распространяются на формирование единого рынка труда при высокой активной внутриагломерационной подвижности населения, то есть возникает феномен маятниковой миграции, основу которой изначально составляют устремленные к центру агломерации потоки трудовых ресурсов.

На этом этапе происходит оформление агломерации как моноцентричной или как полицентричной. Для первого варианта, как было отмечено выше, типично закрепление единого «ядра» агломерации, доминантно определяющего собой все основные элементы функционально связанного социально-экономического пространства, а именно функции производства и его кооперирования; расселения; потребления, логистики. Однако, как констатирует современная экономическая наука [8; 25; 27], условия новых технологических укладов производства, особенно основанных на процессах цифровизации, постепенно «подмывают» преобладание моноцентричной модели агломерации. Под влиянием этих новаций дополнительные «ядра» агломерации перемещаются на периферию (вторичные агломерационные территории); миграционные потоки в агломерации приобретают более сложный характер, не сводящийся в полной мере к передвижению работников по линии «центр — пригороды».

На этапе достаточно развитой агломерации образуется единое экономическое, рыночное пространство агломерации, которая становится важным узлом в территориальной структуре национальной экономики. Именно на данном этапе развития агломерации закономерно возникает вопрос о системе единого управления ее «жизнедеятельностью». В ситуации более традиционной — моноцентричной агломерации, особенно с абсолютно доминирующим социально-экономическим «весом» ее «ядра», функции единого управления агломерацией во всех его составляющих в значительной мере могут быть реализованы через управляющие импульсы, идущие из «ядра» агломерации. В таких условиях управление происходит на основе неформального признания лидерства «ядра» агломерации (например, «столичного» города субъекта Российской Федерации по отношению к окружающим его поселениям) без каких-либо изменений в административно-территориальной структуре агломерации.

Однако, по мнению и отечественных, и зарубежных ученых [4; 30], для функционирования такой модели управления агломерацией, все более складываются известные ограничения. Они связаны с двумя моментами. Во-первых, даже в тех или иных агломерациях, которые изначально сформировались как моноцентричные, под влиянием изменений в технологиях и структуре современных производств лидирующая роль ядра, если сохраняется, то, как было отмечено выше, постепенно размывается. Производственный (в самой широкой трактовке понятия «производство») потенциал агломерации постепенно сдвигается к ее периферии, а «ядро» все более выполняет функции административного, финансового и торгово-посреднического центра. Во-вторых, перемещение определенной части производственных функций во вторичные агломерационные территории усиливает на местах свойственные современной демократии тенденции усиления роли общественного самоуправления, что побуждает органы власти этих территорий играть более значительную роль в определении дальнейших перспектив развития агломерации как единого социально-экономического пространства.

Наконец, последующий этап развития агломерационных образований — процесс их интеграции в национальные и международные хозяйственные системы, встраивание агломерации в глобальные экономические процессы. На данном этапе внутренние взаимосвязи в агломерации определяются уже не только и не столько разделением труда в рамках традиционных промышленных укладов, сколько генерированием и практическим использованием самых современных технологических и управленческих инноваций, развитием человеческого капитала. Для агломераций возрастает значение практической реализации современных концепций организации общественного пространства (так называемого «умного города»). Именно на этом этапе формируется очевидный запрос не просто на системное управление социально-экономическим развитием агломерации, а на управление на принципах и методах долговременного стратегирования.

Однако на данный момент практика становления подобных систем управления и стратегирования развития агломерационных образований находится на самом начальном этапе. Прежде всего, очевидно отсутствие необходимых правовых норм, институциональных предпосылок и методических рекомендаций, касающихся оптимальной пространственной локализации агломераций и позволяющих встраивать их и свойственные им системы управления в действующий круг публично-правовых образований в рамках существующей административно-территориальной организации и

институтов местного самоуправления в стране. Соответственно, не сложились условия и институциональные формы, обеспечивающие базовые управленческие процессы в агломерациях на принципах стратегирования. Упоминания об особых проблемах развития агломераций и управления ими нет ни в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [24], ни в Постановлении Правительства Российской Федерации № 870 2015 года, определяющем состав, порядок разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации [18]. Ряд положений по развитию агломераций представлен в Указе Президента Российской Федерации 2017 года «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» [22], однако эти положения не касаются управленческого аспекта проблемы и не получили соответствующей конкретизации в Стратегии пространственного развития [1].

Мегаполисы в системе территориального управления и стратегического планирования

Последовательное формирование практики стратегического планирования, ее распространение на регулирование пространственной структуры производительных сил закономерно акцентирует внимание на том круге вопросов, который связан с местом и ролью агломерационных процессов в предвидении долговременных изменений в национальной экономике. Исследования и потребности практики управления убедительно показали принципиальную важность поступательного развития представлений относительно оптимальной «вертикали» стратегического планирования. В этой связи актуализируется задача формирования институционально-правовых основ для включения в систему («вертикаль») стратегического планирования определенных территориально-производственных комплексов (в том числе и многих потенциальных «точек роста», кластеров), которые сами по себе не являются едиными публично-правовыми (регионами и/или муниципальными) образованиями, а их «набором». Характерным примером в этой связи может служить вопрос о таком субъекте и объекте стратегического планирования, как макрорегионы и/или федеральные округа [3]. Примерно в том же проблемном плане позиционируется и вопрос о различных агломерациях.

Неслучайно проблема мегаполисов и агломераций как особых «точек» развития российской экономики достаточно широко представлена в Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года (СПР). С целью оценки текущей ситуации с пространственной картиной развития российской экономики и выявления ее наиболее значимых изменений на перспективу, данная стратегия оперирует двумя важными понятиями, а именно: «крупная городская агломерация» и «крупнейшая городская агломерация». И то, и другое есть совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей численностью населения от 500 тысяч до миллиона (и более) человек, соответственно, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми и социальными связями.

Хотя российская практика государственного управления не может похвастаться значительными достижениями в долговременном предвидении и целевом планировании пространственной структуры национальной экономики, понятия «крупная городская агломерация» и «крупнейшая городская агломерация» не являются новациями в отечественном опыте анализа и регулирования расселения и локализации производительных сил. Однако было хорошо заметно, что вопрос о мегаполисах и агломерациях как потенциальном объекте политики пространственного регулирования наиболее остро обозначился именно при обсуждении предварительных вариантов СПР. Здесь как бы столкнулись две противоположные теоретические позиции, за которыми, по сути, стояли и качественно различные решения в стратегировании пространственной структуры российской экономики.

Одна позиция состояла в том, что именно мегаполисам предназначено быть «локомотивом» экономического роста страны, а их развитие должно стать одной из главных задач социально-экономической политики государства. Другая позиция основывалась на том, что подобный курс вне его четких регламентаций может привести к чрезмерной пространственной концентрации экономической активности в стране при хозяйственной и социальной деградации (упадке) значительных территорий, что чревато многими негативными последствиями, в том числе и дополнительными угрозами экономической безопасности Российской Федерации.

Отсутствие явного перевеса одной из этих позиций, видимо, и привело к тому, что приоритетность Стратегии пространственного развития в данном вопросе четкого выражения так и не получила. Но если в отношении малых (особенно сельских) поселений некие формы содействия, пусть формально, но все же обозначены (государственная программа Российской Федерации в сфере комплексного развития сельских территорий), то ориентир на какие-либо четко обозначенные действия государства в отношении мегаполисов и агломераций в СПР не содержатся. Никаких количественных ориентиров относительно дальнейшего развития процессов агломерации в российской экономике не содержится и в целевых индикаторах Стратегии.

Объектом регулирования данного процесса Стратегия в первую очередь обозначает совокупность «перспективных центров экономического роста», которые градуированы по их потенциальному вкладу в экономический рост, видимо, в прирост ВВП страны (комментарий 3). Так, на вклад от более 1% прироста ВВП «ориентированы» 18 городов и 2—3 наиболее крупные агломерации. Это Москва и города Московской области; Санкт-Петербург и города Ленинградской области (в обоих случаях без четкой конфигурации), а также агломерация Самара-Тольятти.

На вклад в пределах от 0,2% до 1% ВВП ориентированы следующие перспективные центры экономического роста:

• города и прилегающие к ним муниципальные образования с общей численностью населения более 500 тысяч человек, образующие крупные и крупнейшие городские агломерации (порядка 20-22 городов);

• города с общей численностью населения менее 500 тысяч человек (порядка 25-27 городов);

• города, являющиеся административными центрами субъектов Российской Федерации, и прилегающие к ним муниципальные образования с общей численностью населения менее 500 тысяч человек (33 города).

При осуществлении муниципальной реформы 2003 года за основу был взят принцип, согласно которому во всех субъектах Российской Федерации (кроме городов федерального значения) субрегиональное управление осуществлялось на основе институтов муниципального управления, круг которых был достаточно ограничен, а именно: городские округа (единые муниципальные образования), муниципальные районы, городские и сельские поселения, а также внутригородские муниципальные образования в городах федерального значения. Проблемы организации местного самоуправления в территориальных образованиях реформа «обошла стороной» [9; 11; 13; 16]. Неслучайно довольно быстро выявилось, что эта система институтов местного самоуправления не адаптирована ко всему многообразию условий территориальной организации расселения и производства, а также эффективного территориального управления в Российской Федерации.

В последнее десятилетие произошло некоторое расширение круга институтов российского местного самоуправления. К названному выше добавились такие виды муниципальных образований, как городские округа с районным делением; внутригородские муниципальные образования; муниципальные округа (единые муниципальные районы, не имеющие городских поселений). Однако даже такая «расширенная» система муниципальной организации все еще остается излишне централизованно регулируемой; негибкой и трудно адаптируемой к практике стратегического планирования, а также к новым явлениям в пространственной организации производства и расселения.

В частности, это касается возможных вариантов формирования систем управления и местного самоуправления применительно к условиям мегаполисов и окружающих их агломераций, включая круг более характерных для России моноцентричных агломераций. Здесь, по нашему мнению, возможны три модели организации управления агломерацией как территориальной социально-экономической целостностью (рисунок 1).

Формирование систем муниципального управления в условиях моноцентричной агломерации

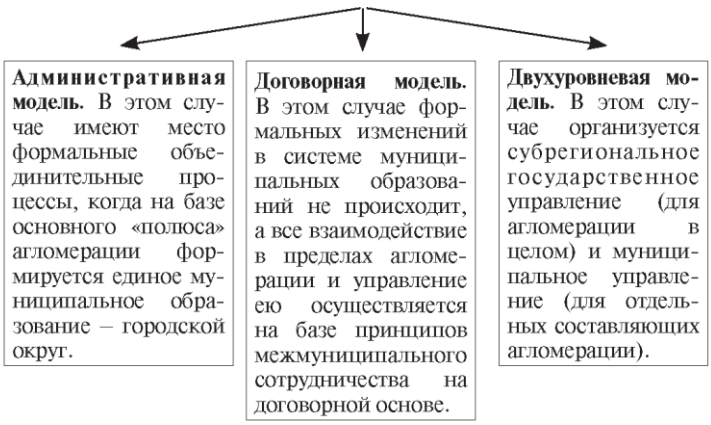


Рисунок 1. Модели организации управления агломерацией

Эти модели управления агломерациями, чтобы иметь правовую основу своего применения на практике, должны закрепляться законодательно. Выбор той или иной модели должен определяться специфическими условиями формирования и функционирования конкретной агломерации и в конечном итоге должен определяться самим населением путем проведения «межмуниципального референдума». Следует обратить внимание на то, что административная и договорная модели управления агломерационными образованиями могут быть реализованы на действующей законодательной базе. Договорная модель целесообразна в том случае, если агломерационные процессы затрагивают несколько субъектов Российской Федерации (например, Москва и Московская область; Санкт-Петербург и Ленинградская область), или в том случае, если агломерация носит четко выраженный полицентричный характер. Никакие законодательные новации в данном случае не востребованы.

Примером административной модели может служить Барнаульская агломерация, которая представляет собой единый городской округ, имеющий специализированный орган управления — дирекцию агломерации. Красноярская агломерация — это межмуниципальное соглашение, для практической реализации которого создана хозяйствующая организация — «Красноярск 2020».

Осуществление двухуровневой модели возможно только в том случае, если законодатель закрепит за субъектами Российской Федерации право на введение (возвращение) института субрегионального государственного управления. Такая модель субрегионального управления имела место в ряде субъектов Федерации до муниципальной реформы 2003 года, но затем была «изъята из употребления». Допущение такой модели, скорее всего, возможно с учетом дополнений в Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Использование подобной модели организации управления в агломерации наиболее целесообразно там, где региональный центр и окружающая его агломерация занимают абсолютно доминирующее положение в расселении и объеме хозяйственной деятельности данного субъекта Российской Федерации, а таких агломераций у нас явное большинство.

В качестве примера можно привести Новосибирскую агломерацию — крупнейшую городскую агломерацию Сибири с населением более 2 млн человек, что составляет более 70% населения Новосибирской области и более 10% населения Сибирского федерального округа. Новосибирская агломерация («Большой Новосибирск») — одна из нескольких российских агломераций, существование и параметры которой неким образом формализованы. Так, в 2015 году главами 12 муниципальных образований области было подписано «Соглашение о создании и совместном развитии Новосибирской агломерации». На основе данного соглашения в агломерацию вошли целиком 5 городских округов, 7 муниципальных районов, а также несколько районов области частью своей территории. Такая ситуация со сложной пространственной конфигурацией данной агломерации еще более подчеркивает необходимость единой системы управления ее социально-экономическим развитием, в том числе и на долговременном, стратегическом горизонте. В том же 2015 году в области было принято постановление об образовании координационного совета по развитию агломерации, хотя и в статусе совещательного органа.

Другой пример: стратегия развития Самарской области до 2030 года опирается, прежде всего, на потенциал развития Самарско-Тольяттинской агломерации, которую можно считать полицентричной и которая является крупнейшей «нестоличной» агломерацией в стране. Эта агломерация создает возможности для формирования центра или «точки» опережающего развития общероссийского значения. Для дальнейшего продвижения в этом направлении в регионе признано необходимым создать проектный офис управления Самарско-Тольяттинской агломерацией и его исполнительный орган — дирекцию по развитию.

В 2016 году правительством Пермского края и главами города Пермь и Пермского района было подписано трехстороннее соглашение о взаимодействии краевых (государственных) и муниципальных органов власти по формированию и дальнейшему развитию Пермской агломерации. И таких примеров позитивных начинаний по правовому оформлению агломераций, определения целей их создания и механизмов управления, можно привести немало. К сожалению, в каждом случае говорить о весомых результатах этих начинаний намного сложнее. Часто складывается ситуация, при которой изначальные импульсы к созданию единой системы управления агломерацией со временем начинают «угасать», сужаясь до осуществления проектов далеко не первостепенного значения [2].

При этом надо обратить внимание на то, что как и в случае с макрорегионами, Стратегия пространственного развития, хотя сама по себе она и является документом стратегического планирования, не раскрывает должным образом вопрос о четком позиционировании агломераций, в том числе и крупнейших, в такой системе планирования. Конкретно речь идет о роли агломераций как объектов и как потенциальных субъектов такого планирования. С макрорегионами вопрос ясен: их стратегии готовит Минэкономразвития России, а сами макрорегионы в лице входящих в них субъектов Российской Федерации здесь остаются на положении пассивных наблюдателей. Иного и быть не может, ибо макрорегионы, особенно не совпадающие с федеральными округами, не располагают каким-либо аппаратом, способным сформировать или хотя бы как-то корректировать подобные стратегии. Ситуация с агломерациями вообще не ясна: нужны ли им особые стратегии развития и, если да, кто их должен формировать? Тот же Минэкономразвития или некие иные органы, специально сформированные для выражения и реализации интересов агломерации как социально-экономической целостности? Конечно, это могут быть некие межмуниципальные советы, дирекции или другие органы, но в этом случае они должны быть наделены полномочиями полноправных участников процесса стратегического планирования, а не рассчитывать в своей деятельности лишь на «авторитет лидера», на факторы административного или экономического «давления».

Выводы

Можно констатировать, что крупнейшие города (мегаполисы) и связанные с ними агломерации стали не только важнейшей реальностью современной российской экономики, но уже заняли видное место в практике регулирования пространственной структуры этой экономики. Однако обозначив эту важную роль агломерационных образований, федеральный центр пока никак не сформировал правовой базы и методических указаний, касающихся позиционирования агломераций как объектов и субъектов территориального управления, в том числе и как участников практики стратегического планирования. Между тем без четкой правовой и институциональной определенности систем управления и стратегирования для агломераций их отожествление с перспективными «точками роста» приобретает достаточной условный смысл.

В правовом отношении ситуацию радикально могло бы выправить принятие целевого федерального закона «Об агломерациях» с корреспондирующими поправками в законодательство об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации; об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации; о стратегическом планировании, а также в ряд иных законодательных актов.

Комментарии

1. В нынешней российской практике понятия «мегаполис» и «агломерация» можно считать почти синонимами. Это связано с тем, что практически все российские мегаполисы формируют те или иные агломерационные образования, а сами агломерации имеют преимущественно монополярный характер. По оценкам Стратегии пространственного развития, в Российской Федерации в настоящее время насчитывается порядка 40 крупных и крупнейших городских агломераций.

2. Требуется некоторое уточнение с точки зрения объекта исследования. Крупнейшие мегаполисы России: Москва, Санкт-Петербург и Севастополь, — представляют собой структуры государственного управления. Все остальные крупные и крупнейшие города России — это единые муниципальные образования, обладающие всеми полномочиями местного самоуправления, включая и право на формирование стратегий своего социально-экономического развития (исключение составляют несколько городов, которые воспользовались правом на создание внутригородских муниципальных образований), но это не меняет сути дела по существу.

3. Градации «перспективных центров экономического роста» по потенциальному вкладу в экономический рост Российской Федерации, а именно: более 1% прироста ВВП; от 0,2% до 1% ежегодно; до 0,2% ежегодно — сразу же вызвали серьезные сомнения у экспертов. Откуда взялись эти проценты, и что с ними следует делать: складывать по числу соответствующих центров роста или что-либо иное?

Литература

1. Бабун Р.В. Управление агломерациями в условиях реформы местного самоуправления // Регион: экономика и социология. 2016. № 1 (89). С. 249-267.

2. Богославец Д. М. Достоинства и недостатки Красноярской агломерации // Вестник Московского университета им. С.Ю. Витте. Серия «Экономика и управление». 2016. № 2 (17). С. 46-53.

3. Бухвальд Е.М. Какой должна быть роль федеральных округов в системе стратегического планирования в России? // Федерализм. 2016. № 3. С. 27-40.

4. Вольская Л. Н., Бежанова М. В. Об особенностях развития агломераций Европейской части России и Сибири // Известия высших учебных заведений. Строительство. 2012. № 2 (638). С. 86-90.

5. Ворошилов Н. В. Особенности и проблемы функционирования института местного самоуправления в муниципальных образованиях городской агломерации // Вопросы территориального развития. 2018. № 4 (44).

6. Герцберг Л. Я. Региональные последствия политики кластеризации экономического пространства агломераций // Градостроительство. 2017. № 5 (51). С. 18-31.

7. Гусейнов А.Г. Основные направления развития и подходы в теории региональной экономики в развитых западных странах // Фундаментальные исследования. 2014. № 8-1. С. 124-132.

8. Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Инвестиционные приоритеты в стратегиях социально-экономического развития регионов России // ЭТАП: Экономическая Теория, Анализ, Практика. 2018. № 2. С. 31-47.

9. Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Региональные институты развития в системе стратегического планирования // ЭТАП: Экономическая Теория, Анализ, Практика. 2018. № 1. С. 61-77.

10. Костенко О.В., Оленин О.А. Жизненный цикл экономического кластера // Фундаментальные исследования. 2018. № 4. С. 92-97.

11. Лексин В.Н. Настоящее и будущее системы расселения — главная проблема России // Федерализм. 2011. № 1 (61). С. 57-74.

12. Лола А.М., Лола У.А. От Генплана к стратегическому программному развитию города и его агломерации // Академический вестник Урал-НИИпроект РААСН. 2017. № 2 (33). С. 19-24.

13. Малоян Г.А. К необходимости разработки схем территориального планирования городских агломераций // Academia. Архитектура и строительство. 2016. № 1. С. 64-67.

14. Мартьянов В.С., Руденко В.Н. Российские мегаполисы: от индустриальных городов к стратегии многофункциональных агломераций // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2012. № 12. С. 316-330.

15. Меерович М. Г. Агломерации — базовый элемент «пространственной конструкции» России // Вестник Новосибирского государственного университета экономики и управления. 2009. № 1. С. 135—147.

16. 16. Павлов Ю. В., Королева Е. Н., Лабзин А. В. Органы управления городской агломерацией: проектирование состава и способов формирования // Вестник СПбГУ. Менеджмент. 2018. Т. 17. Вып. 4. С. 576—610.

17. Песляк О.А. Вопросы формирования термина «городская агломерация» // Международный научно-исследовательский журнал. 2018. № 09 (63). Часть 1. Сентябрь. С. 126—128.

18. Постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 2015 года № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации». URL: http://base.garant.ru/ 71170676/ (дата обращения: 22 июля 2019 года).

19. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 года № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». URL: http:// www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_25312/ (дата обращения: 27 января 2020 года).

20. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2019 года № 3227-р «Об утверждении плана реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». URL: http://www.consulnant.ru/document/cons_ doc_LAW_34252/ (дата обращения: 27 января 2020 года).

21. Ткачев Е.В. Особенности развития агломераций Китая // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2019. № 6. С. 177-180.

22. Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 года № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». URL: http:// www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/f938e46a4000bf25f9 9c70c69823278591395d7d/ (дата обращения: 22 июля 2019 года).

23. Уляева А.Г. Организационный механизм управления развитием межмуниципальных агломераций на основе субрегионального подхода. Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Уфа, 2017. 295 с.

24. Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 22 июля 2019 года).

25. Швецов А.Н. Городские агломерации в преобразовании урбанистического пространства // Российский экономический журнал. 2018. № 1. С. 45-65.

26. Швецов А.Н. Управление городскими агломерациями: организационно-правовые варианты // Регионалистика. 2018. Т. 5. № 1. С. 19—30.

27. Янтранов А.Е., Гунажинова Ю.А., Цыремпилов Д.А. Выбор пространственного развития: агломерация или пояс малых и средних городов // Региональная экономика и управление (электронный научный журнал). 2019. № 3 (59). С. 25.

28. Aragonez T, Alves G. C., Blanco-Gonzalez A. Strategic Management of City Brands and Its Influence in Smart Cities. In: Sustainable Smart Cities. Innovation, Technology, and Knowledge Management. Springer. Cham, 2016, pp.79—88.

29. Behrens K. Agglomeration and clusters: Tolls and insights from coagglomeration patterns // Canadian Journal of Economics. Vol. 49. Issue 4. November 2016. pp. 1293-1339.

30. Demaziere C., Sykes O. The Rise of the Metropolitan City Region? Exploring the Establishment of New Levels of Local Government in England and France // Foregrounding Urban Agendas. Springer, Cham, 2020. pp. 185-209.

31. Doran J., Fingleton B. US metropolitan area resilience: insights from dynamic spatial panel estimation // Environment and Planning A: Economy and Space. 2018. Vol. 50. No. 1, pp. 111-132.

32. Meijer, A.J., Gil-Garcia, J.R., Rodriguez Bolivar, M. P. Smart city research: contextual conditions, governance models, and public value assessment. In: Towards a Capabilities Approach to Smart City Management. Springer. Cham. 2017, pp.647-656.

33. Simeonova V. S., et al. Spatial dynamics and strategic planning in metropolitan areas: Targeted Analysis. Luxembourg. ESPON. 2018. 121 p.

ГОРОДСКИЕ АГЛОМЕРАЦИИ В МУНИЦИПАЛЬНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ: КАКИМ ДОЛЖНО БЫТЬ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ?*

А.В. Ильиных, декан факультета экономики и права Челябинского филиала РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент

В статье рассматривается вопрос о попытках нормативно-правового регулирования статуса городских агломераций в муниципально-территориальной организации. Анализируется региональная практика создания и деятельности городских агломераций, включающая в себя классификацию субъектов Российской Федерации, избравших разные подходы в регулировании и понимании этого политико-территориального явления. Отдельно рассматривается вопрос о причинах создания городских агломераций и целях их существования. Отмечаются проблемы правового положения агломераций и управления ими, а также перспективы законодательного регулирования их статуса.

В последнее время в России очень много дискуссий, связанных с агломерациями, есть разные точки зрения, касающиеся данного аспекта[1].

В попытках нормативного закрепления данного политико-территориального явления наблюдаются два направления: это попытки регионального законодательства урегулировать данный вопрос и перспективы и возможности его регулирования на федеральном уровне.

Что касается федерального уровня, то еще в мае 2017 г. в Государственной Думе обсуждалось два проекта федеральных законов:

один из них был внесен группой депутатов Государственной Думы Российской Федерации и предполагал регулирование агломерационных процессов через призму совершенствования законодательства, регламентирующего межмуниципальное сотрудничество;

второй внесен Саратовской областной Думой и рассматривал вопросы совершенствования агломераций через призму совершенствования градостроительного законодательства.

В настоящее время федеральных законов, регулирующих данные вопросы, не принято, причины же их непринятия достаточно категорично и четко обоснованы в правовых заключениях по данным законодательным проектам и сводятся к тому, что преобразование муниципальных образований, в т.ч. в виде объединения (по сути, агломерации) нескольких муниципальных образований уже предусмотрено нормами Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ).

Что же касается регионального уровня, здесь можно констатировать, что в 16 субъектах Российской Федерации: Барнаульская агломерация (Алтайский край), Кузбасская агломерация (Кемеровская область), Красноярская агломерация (Красноярский край), Новосибирская агломерация (Новосибирская область), Сочинско-Туапсинская курортная агломерация (Краснодарский край), Владивостокская агломерация (Приморский край), Южно-Башкортостанская агломерация (Республика Башкортостан), Махачкалинско-Каспийская агломерация (Республика Дагестан), Самарско-Тольяттинская агломерация (Самарская область), Горнозаводская агломерация (Свердловская область), Ставропольская агломерация (Ставропольский край), Тульская агломерация (Тульская область), Ульяновско-Димитровградская агломерация (Ульяновская область), Челябинская агломерация (Челябинская область), Абакано-Черногорская агломерация (Республика Хакасия), Березниковско-Соликамская городская агломерация (Пермский край), — есть законы, которые тем или иным образом регулируют вопросы, касающиеся агломераций, при этом, их можно разделить на три группы, имеющие свой подход к регулированию статуса агломераций.

Учитывая отсутствие федерального законодательного регулирования, рассмотрим эти подходы подробнее.

Итак, первая группа. К ней относятся Закон Белгородской области от 1 марта 2016 г. № 58 «О развитии агломераций в Белгородской области» и Закон Томской области от 10 апреля 2017 г. № 23-ОЗ «О развитии агломераций в Томской области».

Как видно, они имеют наименование «О развитии агломерации... области», т.е. выступают в качестве определенных рамочных законов, а если проанализировать их содержание, то можно назвать их «декларацией», но и эта декларация тоже важна, т.к., по сути, вводится в юридический оборот термин «агломерация», ему дается легальное определение, с которым можно спорить,

* Ильиных А.В. Городские агломерации в муниципально-территориальной организации: каким должно быть нормативно-правовое регулирование? / А.В. Ильиных // Государство и право. - 2020. - № 2. - С. 184-188

соглашаться или не соглашаться, но оно сделано и провозглашается необходимость поддержки деятельности органов местного самоуправления и органов государственной власти по развитию агломераций в этих субъектах.

Вторая группа законов субъектов касается правового регулирования перераспределения полномочий, когда на уровень субъекта передаются полномочия от органов местного самоуправления, необходимые для развития агломерации на территории соответствующего региона. Эти возможности появились после того, как в Федеральный закон № 131-ФЗ был включен новый механизм, связанный с перераспределением полномочий. Этой возможностью воспользовались в Нижегородской области (Закон Нижегородской области от 26.12.2017 г. № 190-З «О внесении изменений в Закон Нижегородской области «О перераспределении отдельных полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области и органами государственной власти Нижегородской области»») и в Приморском крае (Закон Приморского края от 18.11.2014 г. № 497-КЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Приморского края и органами государственной власти Приморского края и внесении изменений в отдельные законодательные акты Приморского края»»).

Их основное назначение — централизовать полномочия на уровне субъекта для того, чтобы можно было осуществлять развитие территории в контексте развития агломераций.

Следует отметить также еще один важный момент. У нас развитие агломераций находится в конфликте интересов развития территории субъекта и развития территории части субъекта. С точки зрения позиционирования руководства субъекта у него есть формальные показатели работы, которые привязаны к территории в целом, вместе с тем ему нужно заниматься развитием агломераций, которые находятся на территории субъекта, и это предполагает сосредоточение внимания и ресурсов на развитии части территории субъекта, и в отношении органов местного самоуправления подобные ситуации тоже возникают, поэтому вопрос конфликта интересов требует определенного отдельного исследования.

Третья группа законов. В качестве иллюстрации можно привести Закон Удмуртской Республики от 5 июля 2016 г. № 51-РЗ, который направлен на регулирование развития пригородной территории. Он имеет достаточно интересное название: «О мерах дополнительной поддержки социально-экономического развития Завьяловского района Удмуртской Республики». Это район, который окружает столицу республики. И речь идет о том, что, по мнению законодателей республики, должно быть единое развитие города и пригорода. Наряду с этим в Законе указаны средства для реализации данного механизма, в т.ч. финансирование за счет республиканского бюджета, изменение объема полномочий и др.

Конечно, региональная законодательная практика не ограничивается обозначенными примерами, имеется еще показательный опыт. Так, есть сюжет, касающийся Челябинской области. Законодательным собранием Челябинской области был принят Закон, направленный на развитие агломерации в Челябинской области, хотя имелось отрицательное заключение правового управления Законодательного собрания области, в дальнейшем была получена отрицательная реакция прокуратуры, связанная с тем, что органы государственной власти субъектов не вправе осуществлять опережающее правовое регулирование при отсутствии каких-либо документов на федеральном уровне. В результате, до подписания губернатором области этот Закон был отозван для устранения замечаний Прокуратуры Челябинской области, его судьба находится в подвешенном состоянии и на сегодняшний день.

Здесь возникает важный вопрос, который высвечивает уже другую проблему: каково же содержание региональных законов, затрагивающих статус городских агломераций? Если речь идет о предметах совместного ведения и пределы нормотворческих полномочий субъекта установлены специальным законом, то здесь вопрос весьма спорный.

Если же в региональном законе речь идет об организации местного самоуправления в связи с агломерацией, то организация возможна только в тех случаях, которые прямо предусмотрены законом, а если мы урегулируем процесс создания агломерации и тому подобные аспекты, то неизбежно затронем вопрос регулирования местного самоуправления.

Таким образом, можно констатировать, что субъект Федерации обладает правом опережающего правового регулирования каких-либо вопросов, но именно правового регулирования, а если взять законы/проекты законов, регламентирующие статус городских агломераций, то они содержат декларативные нормы и, по сути, ничего не регулируют. Иными словами, предмета правового регулирования как такового законы не содержат.

Анализируя ситуацию в том контексте, что регулирование агломерационных процессов — предмет совместного ведения, следует помнить, что Федеральный закон № 131-ФЗ при разграничении полномочий по предметам совместного ведения говорит о том, что мы можем осуществлять правовое регулирование в случаях и порядке, установленных федеральными законами. А эта формула уже фактически выступает ограничителем возможного подзаконного регулирования.

Таким образом, обозначенный выше обзор регионального законодательства показывает, что субъекты Российской Федерации пытаются осуществить определенное правовое регулирование данного вопроса и что-то делают с различной степенью результативности, но единого тренда, дающего ощутимый эффект пока нет.

Причины такого поведения субъектов федерации предельно понятны и, к сожалению, банальны: регионы пытаются получить федеральное бюджетное финансирование, поэтому ждут от федерального центра более внятной позиции по самой дефиниции агломерации, потому как все чаще и чаще в правовых актах федерального уровня используется это понятие, особенно в контексте возможного участия в целевых программах, а федеральный законодатель сохраняет молчание. Вот субъекты Федерации и пытаются преодолеть этот вакуум в правовом регулировании.

Например, в постановлении Правительства РФ от 21 января 2017 г. № 47 «Об иных межбюджетных трансфертах, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение дорожной деятельности в рамках приоритетного проекта «Безопасные и качественные дороги» государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы”» при распределении бюджетных средств активно используется это понятие, более того, распределяются бюджетные средства городским агломерациям. В связи с чем возникает справедливый вопрос: федерация выделяет деньги агломерациям, а понятие агломерации каждый субъект определяет сам? Вряд ли данный подход является удачным.

Получается, что в Постановлении Правительства РФ в рамках целевой программы «Безопасные и качественные дороги» это предусмотрено, а в Бюджетном кодексе нет таких ассигнований, которые адресованы конкретно агломерациям.

Своим поведением на уже достаточно длинной дистанции федеральный законодатель дал понять, что его позиция вырабатывалась ни один год, поэтому и нет оснований ее изменять. Заключается она в следующем. Агломерация — это лишь понятие, а механизмы образования, преобразования и т.п. изменений муниципальных образований работают. Более того, был внесен Закон, который позволил в рамках городского округа объединять населенные пункты, что, в принципе, достаточно полно отражает суть самой агломерации, т.е. это — процесс объединения и накопления потенциалов. Настаивать же на закреплении этого в федеральном законе не имеет особого смысла, поскольку те цели и задачи, которые ставит перед собой городское объединение, сегодня решаются в рамках существующих норм. К этому, собственно, и можно свести позицию законодателя.

Следует также иметь в виду, что процесс всемерного агломерирования в масштабах страны не должен быть обширен, если дело касается сельских населенных пунктов и сельских территорий, поскольку забывать о них нельзя. В проекте Стратегии развития жилищной сферы Российской Федерации до 2015 года многими экспертами сделано существенное замечание разработчикам об отсутствии самого понятия сельских территорий и о преимущественном акценте на городских агломерациях в масштабах стратегических документов, поэтому федеральный законодатель не видит проблемы, поскольку ее не существует в правовом поле.

Все вопросы, которые возникают у активистов агломерационных решений, тоже разрешимы, а название — это та преференция, которая дается самим объединениям, создающим агломерации.

Помимо закрепления в Федеральном законе № 131-ФЗ возможности включать в городской округ один или несколько населенных пунктов в связи с изменением понятия городского округа у субъектов Федерации также появилась возможность объединения всех входящих в состав муниципального района поселений с городским округом, и тогда мы получаем такую огромную, по сути, агломерацию с единым центром управления, с единым бюджетом. Насколько эта схема будет применяться и оправдана, покажет, конечно же, только время, но такой механизм есть.

В современных общественных отношениях становится все более очевидным столкновение права и экономики. Экономисты часто вмешиваются в вопросы надлежащего правового регулирования, а юристы пытаются охватить те сфере общественных отношений, которые не подвластны такому четкому правовому регулированию. В условиях индустриальной экономики

право и экономика идут близко друг к другу, право выполняет преобразовательную функцию, функцию опережающего правового регулирования. Мы можем себе позволить предложить что-то новое, что будет развиваться, мы перешли уже в постиндустриальную эпоху, когда все государства ищут точки роста и взаимодействия в новых условиях.

Мы должны четко осознавать, что не можем задать себе какую-то цель развития, т.к. должны понимать, что завтра эта цель может оказаться совершенно ложной и общественные отношения пойдут развиваться в совершенно другом направлении.

На сегодняшний день невозможно дать какое-то единое определение городской агломерации, а тем более, задать какой-то узкий правовой путь развития этой категории. Здесь прежде всего мы должны понять: каковы же задачи правового регулирования, стоящие перед нами и касающиеся городских агломераций?

Попытаемся их определить и рассмотреть.

Итак, первая возможная цель — это получение бюджетного финансирования. Очень хорошо, что федерация может себе позволить перераспределять ресурсы на социально-экономические проекты, но нужно понимать, что бюджетное финансирование не является основной целью правового регулирования.

Дополняя это, следует отметить, что особо остро вопрос о правовом регулировании агломераций стоял в тот момент, когда была заявлена Концепция 2020 г., когда были не понятны будущие точки роста. Тогда многие регионы сделали ставки на агломерации, полагая, что федерация сможет обеспечить бюджетное финансирование и на сегодняшний день, например, ситуация, когда столкнулся правовой статус Свободного порта Владивосток со статусом агломерации, это демонстрирует, потому что проект агломерации создавался с 2013 г., а Свободный порт — в 2016 г. Столкнулись, более верно сказать, две попытки не «статуса», а получения большего объема бюджетного финансирования. Итак, бюджетное финансирование не может являться целью правового регулирования.

Вторая цель — централизация управления. Те проекты, которые касаются статуса городского округа с размытым содержанием, это вовсе не проект агломерации, это попытка централизации муниципальной власти на отдельных частях территории субъекта.

Проект перераспределения полномочий — это не проект развития агломераций, это попытка распределить полномочия между разными уровнями региональной и муниципальной власти.

Попытка создать городской округ с внутригородским делением — это не попытка обеспечить развитие агломераций, цели те же самые — централизация управления. Другой вопрос, что и первое, и второе, и третье обосновывалось тем, что мы должны поддержать развитие агломераций.

Следовательно, централизация управления не может быть целью правового регулирования агломераций.

Третья цель — процесс развития агломераций в Российской Федерации его сторонниками.

Эта цель не может категорически быть целью правового регулирования, потому что «агломерация» — это сугубо экономическое понятие, и агломерации образуются там, где концентрируются ресурсы, где предпринимательское сообщество предприняло все усилия, чтобы объединиться, сконцентрироваться, создать рынки, хозяйственные связи и т.п. и ни в коем случае не опережающее формирование агломераций.

В качестве примера можно обратиться к опыту Амурской области, где власти региона решили создать три агломерации. Это Тынденская, где проживает около 35 тыс. населения и на территории вечной мерзлоты должны вырасти жилые застройки и появиться развитая экономика.

Вторая агломерация — город Свободный (порядка 86 тыс. населения на конец 80-х годов, а на сегодняшний день — около 46 тыс. населения), но при этом они обозначены городской агломерацией. Это искусственно созданные формы для того, чтобы якобы обеспечить ускоренное социально-экономическое развитие. Имеющиеся в научной литературе сведения о количестве агломераций в России[2] говорят о том, что нужно определиться с тем, будем ли мы их искусственно раздувать или надо прислушаться к экономическому сообществу и говорить о том, что в определенных территориях они фактически сложились и с ними нужно что-то делать или искусственно насаждать на «вечной мерзлоте».

Следовательно, развитие искусственно созданных агломераций не может стать целью правового регулирования.

Таким образом, вырисовывается единственная возможная цель правового регулирования — управление уже существующими де-факто агломерациями, притом это не требует законодательного определения агломерации.

* * *

Подводя итоги рассмотрения заявленной проблемы, можно констатировать, что вопрос о том, быть или не быть агломерациям, уже не стоит, потому что это фактически уже сложилось, вопрос стоит в другой плоскости — поддерживать ли государству этот стихийный процесс или пусть все идет, как идет. Если поддерживать, то каким образом, какие меры поддержки, какие критерии выбора проектов, какова актуальность разработки дорожной карты развития агломерации и т.д., и нужно ли эту экономическую категорию переводить в юридическую плоскость или не нужно лезть с законодательным регулированием в эту сферу, что на данном этапе представляется более уместным.

В свою очередь, вполне реалистичным и действенным видится такое предложение: раз субъекты Федерации заинтересованы в участии в федеральных программах, где упоминается агломерация, достаточно того, чтобы инициатор программы (федерация) дал разъяснения, что он понимает под городской агломерацией в контексте конкретной программы, выделил критерии и т. п. признаки, чтобы в целях бюджетного финансирования было единое понимание и трактовка этой категории. Данный механизм позволит разрешить возникающие проблемы практически во всех случаях.

[1] См., напр.: Гриценко Е.В. Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (Сравнительно-правовой анализ) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 28—36; ИльиныхА.В. Городские агломерации в территориальной организации местного самоуправления (проблемы правового восприятия и перспективы существования) // Вестник Челябинского гос. ун-та. 2015. № 13 (368). Право. С. 33-37; Шугрина Е.С. Модели управления российскими агломерациями // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 39-43.

[2] См. об этом подр.: Шугрина Е.С. Указ. соч.

Список литературы

1. Гриценко Е.В. Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (Сравнительно-правовой анализ) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 28—36.

2. Ильиных А.В. Городские агломерации в территориальной организации местного самоуправления (проблемы правового восприятия и перспективы существования) // Вестник Челябинского гос. ун-та. 2015. № 13 (368). Право. С. 33-37.

3. Шугрина Е.С. Модели управления российскими агломерациями // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 39-43.

АГЛОМЕРАЦИИ КАК ДРАЙВЕР ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА РОССИИ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛЬНЫХ ВЫЗОВОВ*

И.В. Волчкова, доцент, кандидат экономических наук (Томский государственный педагогический университет)
Е.В. Уфимцева, доцент, кандидат экономических наук (Томский государственный архитектурно-строительный университет)
Н.Р. Шадейко, заместитель директора института непрерывного образования, доцент, кандидат экономических наук (Томский государственный архитектурно-строительный университет
А.А. Селиверстов, начальник нормативно-аналитического отдела, доцент, кандидат экономических наук (Томский государственный педагогический университет)

Исследование направлено на обобщение результатов научных трудов, предметом изучения которых выступают современные тенденции пространственного развития российских агломераций. В статье проведен анализ ряда положений и ключевых приоритетов Стратегии пространственного развития России, показаны сопряженные с этим развитием глобальные и региональные вызовы и угрозы, обозначена роль в этом процессе агломераций. Приведены имеющиеся в научной литературе точки зрения на сущность, тенденции и противоречия пространственного развития агломераций, его влияния на социально-экономические процессы, протекающие в соответствующих регионах. На основе ряда исследований систематизированы факторы пространственной поляризации агломераций, показаны условия их сбалансированного развития. Проведенный анализ официальных документов позволил выделить стратегические приоритеты, вектор и сценарии развития агломераций в интересах экономического роста России.

Введение

В научных кругах необходимость «установления эффективного и адекватного пространственного порядка» [Кожевников, 2019] осознавалась еще со времен распада СССР. Трансформационные преобразования социально-экономического строя страны конца XX века привели к существенному обострению проблем регионального развития, эффективным средством «расшивки» которых, по мнению В. Л. Глазычева, должно было стать продуманное пространственное развитие, «воспринятое как идеологически, так и технологически» [Глазычев, Щедровицкий, 2004]. Тем не менее в начале нового тысячелетия, несмотря на имеющиеся разработки теоретико-методологических основ пространственного развития в условиях рыночной экономики [Jensen, 1973; Puu, 1985; Yang, 1992; Fujita et al., 1999; Button, 2000; Albrechts, 2004], богатый практический опыт пространственного планирования в странах Европейского союза[2], в России пространственное развитие не стало самостоятельным предметом государственной политики, зачастую отождествляясь с «социально-экономическим», чаще «экономическим» [Лексин, 2018].

В июне 2014 г., с принятием закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», терминология стратегического планирования была официально дополнена понятием «Стратегия пространственного развития» (далее - Стратегия), а принятый спустя четыре года одноименный документ[3] определил приоритеты, цели и задачи регионального развития страны на ближайшую перспективу. Едва обнародованная Стратегия подверглась критике со стороны экспертного сообщества, в том числе во многом - из-за убежденности в том, что разработка стратегий в стране малопродуктивна и напоминает «строительство воздушных замков или планы поворота сибирских рек» [Зубаревич, 2015].

Открывшаяся дискуссия, помимо вопросов к терминологии, содержанию и идеологии документа, выявила наличие принципиально разных точек зрения на саму сущность пространственного развития и на концептуальные основы его исследования и регулирования [Лексин, 2018], что стало дополнительным аргументом в пользу необходимости совершенствования методологии и инструментария территориального планирования.

Кроме того, процесс подготовки и обсуждения Стратегии «был чрезмерно зарегламентирован правительственными решениями, на которые были вынуждены ориентироваться разработчики» [Кузнецова, 2019], так что в итоге документ приобрел «весьма декларативный характер, близкий по своей сути к декларации о намерениях» [Герцберг, 2018] и не обладающий признаками «современного по методологии стратегического документа в области экономики - системностью, этапностью, согласованностью целей и имеющихся ресурсов» [Бухвальд, 2019].

---

* Агломерации как драйвер экономического роста России в условиях глобальных вызовов / И.В. Волчкова, Е.В. Уфимцева, Н.Р. Шадейко, А.А. Селиверстов // ЭКО: всероссийский экономический журнал. - 2021. - № 2. - С. 135-164

Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-110-50107

Переход к новому технологическому укладу; неблагоприятная геополитическая обстановка в мире; санкционное давление; усиление дефицита природных ресурсов; изменение территориальной структуры расселения; усиление миграционной подвижности; чрезмерная концентрация экономического роста в ограниченном числе центров; высокий уровень внутрирегиональной социально-экономической дифференциации и системные диспропорции в межрегиональном развитии; редкая сеть городов и низкая плотность населения; слабая инфраструктурная обустроенность экономического пространства и транспортные ограничения - вот далеко не полный перечень глобальных и региональных вызовов и угроз, с которыми сопряжено пространственное развитие России. Все это обусловливает необходимость серьезного осмысления методов и путей модернизации, поиска резервов и новых механизмов развития страны, одним из которых выступает «переход на пространственно- сбалансированную государственную политику» [Русановский и др., 2018], адекватную новым вызовам и геоэкономическим процессам.

Роль агломераций в пространственном развитии России: взгляд экспертов

Опуская полемику вокруг сущностно-содержательной характеристики пространственного развития, остановимся на ряде ключевых обсуждаемых положений Стратегии относительно роли агломераций в пространственном развитии России. Прежде всего, серьезной критике подверглись представления разработчиков документа о процессах урбанизации, точках экономического роста и условиях сокращения экономической дифференциации.

Так, авторы Стратегии не смогли представить убедительных доказательств того, что предлагаемый вектор пространственного развития не нарушает «однородности экономического пространства и однозначно ведет к сокращению межрегиональной экономической дифференциации». Ускорение темпов экономического роста отдельных территорий и сокращение межрегиональной дифференциации - «во многом противоречащие друг другу цели» [Кузнецова, 2019]. Тем самым документ «противоречит сам себе: то достаточно отчетливо централизует идею “точек роста”, то призывает к сокращению внутрирегиональной экономической дифференциации» [Бухвальд, 2019].

К тому же, по мнению ряда исследователей, имеющийся зарубежный опыт не дает однозначного подтверждения того, что «экономический рост сосредоточен в крупных городах и агломерациях», более того, в перспективе «основную роль точек роста должны сыграть не крупнейшие мегаполисы, а города и агломерации второго порядка» [Мельникова, 2017; Михеева, 2018]. По мнению экспертов, урбанизация будет эффективна только в том случае, если она «обеспечит раскрытие потенциала каждого города независимо от его размера» [Михеева, 2018]. При этом экономический прорыв может быть создан «не несколькими точками роста, а равномерным покрытием экономического пространства страны» [Иванов, Бухвальд, 2018]. Сосредоточение экономической деятельности в ограниченном числе агломераций, обусловливающее «сжатие пространства», будет способствовать формированию «либо безлюдных пустынь, либо мест временного проживания», а обширная территория России станет «бременем, а не фактором развития» [Коломак и др., 2018].

Отметим, что ключевым приоритетом пространственного развития во многих европейских странах выступает концепция полицентрического развития, направленная на «увеличение числа центров экономического роста, обладающих конкурентоспособной экономикой, а также обеспечение высокой связанности центров между собой и с прилегающими территориями»[4]. В России, по оценкам фонда «Институт экономики города»[5], к настоящему времени только 11 агломераций (Московская, Санкт-Петербургская, Екатеринбургская, Новосибирская, Ростовская, Казанская, Уфимская, Нижегородская, Воронежская, Краснодарская, Томская) характеризуются развитой экономикой и высоким потенциалом для естественных структурных сдвигов, не требующих особых мер государственной политики.

Результатами другого исследования [Русановский и др., 2018] стали выводы о том, что безусловными драйверами экономического развития, обладающими агломерационными эффектами, выступают лишь Москва и Новосибирск. Наличие резервов роста выявлено у ряда крупных городов - Екатеринбург, Казань, Нижний Новгород, Омск, Самара, Санкт-Петербург, Уфа, Челябинск, на которые, по мнению исследователей, целесообразно направить усилия по повышению их роли в экономике страны. Волгоград, Воронеж, Красноярск и Тюмень признаны городскими округами, создающими пространственные дисбалансы за счет избыточной концентрации ресурсов.

Отчасти это обусловлено тем, что в России «зоны ускоренного роста медленно расширяются вглубь страны, и большинство крупных городов Поволжья, Урала и Сибири пока не стали новыми “точками роста” в силу объективных проблем и сверхцентрализации управления с чрезмерным изъятием финансовых ресурсов у регионов» [Зубаревич, 2017].

Тем не менее, несмотря на неоднозначные представления экспертного сообщества об агломерациях - являются ли они «точками роста», способствующими развитию периферии или «пылесосами, вытягивающими из окружающих территорий ресурсы» [Кузнецова, 2019], в Стратегии им отведена одна из ведущих ролей. Через поддержку существующих агломераций и увеличение

количества центров экономического роста предполагается «создание условий для формирования устойчивой полицентрической системы пространственного развития»[6] России. Вместе с тем анализ сложившихся в России тенденций пространственного развития за последние годы позволяет заключить, что нарастающие противоречия могут значительно отодвинуть на второй план агломерационные эффекты.

Агломерации в современном пространственном измерении: тенденции и противоречия

На сегодняшний день, по некоторым оценкам, около 58% городского населения России сосредоточено в агломерациях. При этом, под влиянием центростремительных сил, «концентрация населения в крупнейших городах имеет тенденции к росту» [Кузнецова, 2019]. Крупные агломерации занимают значительные территории, «превращаясь в передовые региональные зоны развития» [Nikitskaya et al., 2019], наращивают темпы прироста населения, удельный вес которого в численности региона достигает 40-80% (таблица).

Характеристика численности и занимаемой территории крупнейших и крупных агломераций по состоянию на 1 января 2019 г.

Городская агломерация (ГА)	Удельный вес,%		Плотность населения на территории ГА, чел./км^2	Уровень городского расползания*
	населения ГА в численности региона	площади территории ГА в площади региона		
Московская	70,2	12,0	3017,5	Высокий
Санкт-Петербургская	76,7	14,0	534,4	Умеренный
Самарско-Тольяттинская	86,0	37,0	138,6	Умеренный
Екатеринбургская	50,9	6,7	167,5	Высокий
Ростовская	53,8	3,4	645,9	Умеренный
Новосибирская	75,2	9,3	126,0	Умеренный
Нижегородская	65,0	13,6	198,4	Умеренный
Челябинская	46,0	10,8	168,6	Высокий
Казанская	40,5	13,2	175,7	Слабый
Владивостокская	42,8	3,2	153,1	Высокий

Источник: рассчитано авторами по данным Росстата; * данные официального сайта фонда «Институт экономики города. URL: http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/tatyana_polidi.pdf (дата обращения: март 2020).

Сегодня «урбанизация обретает новые формы пространственного развития, вовлекая в сферу городской жизни все новые и новые ареалы, стирая четкие грани между городским и сельским расселением» [Марголин, 2015]. Анализ показателей жилищного строительства позволяет заключить, что в настоящее время агломерации ориентированы на интенсивное освоение пригородов. По данным фонда «Институт экономики города»[7], превышение душевого показателя ввода жилья в сельских поселениях агломераций над ядром в 2016 г. наблюдалось в Самарско-Тольяттинской, Челябинской, Нижегородской и др. агломерациях. При этом плотность застройки в большинстве агломераций существенно разнится между ядром и пригородом.

Тенденции последних лет характеризуются также активным взаимопроникновением мест приложения труда. Анализ миграционных потоков все чаще выявляет рост трудовой и культурно-бытовой миграций в ядра агломераций из близлежащих поселений. В ряде агломераций ежедневно около 30-40% жителей поселений-сателлитов совершают трудовые передвижения в ядро [Шугрина, Миронова, 2018]. Усложнение и изменение векторов социально-экономических взаимодействий между поселениями обусловливают необходимость совершенствования транспортно-коммуникационной и инженерной инфраструктуры. Это направление активно развивается в рамках приоритетного проекта стратегического развития РФ «Безопасные и качественные дороги».

Современные тенденции развития агломераций, а также точки зрения научного сообщества на их роль в трансформации экономики российских регионов не сложно проследить по ряду исследований. Приведем результаты некоторых из них. В исследовании влияния Екатеринбургской агломерации на пространственную трансформацию экономики Свердловской области показано, что «концентрация социально-экономической деятельности в границах агломерации стимулирует процесс возникновения точек роста в региональном развитии, которые способны транслировать инновации на периферийные зоны» [Ижгузина, 2016]. В работе коллектива авторов по изучению пространственного развития Челябинской области показано, что формирование агломераций в регионе позволит обеспечить «более комфортную среду для развития бизнеса, повышение качества жизни населения» [Колмакова и др., 2018]. Изучая трансформацию пространственно-экономической системы региона в условиях усиления агломерационных процессов [Гайнанов и др., 2016], авторы приходят к выводу, что

развитие агломераций Республики Башкортостан «даст стимул развитию близлежащих территорий не только Уфимской агломерации, но и других перспективных агломераций». Анализируя пространственную модель развития Владивостокской агломерации [Андреев и др., 2016], авторы заключают, что Большой Владивосток представляет собой «новый тип социально-культурной и производственно-хозяйственной системы, способный изменить традиционный экономический уклад макрорегиона».

Двигаясь в русле «официальной точки зрения», подкрепленной авторитетными научными представлениями об агломерационном эффекте, ряд исследователей сходятся во мнении, что сегодня агломерационные процессы носят объективный характер, и в качестве положительных факторов агломерирования выделяют: рост экономической активности в регионе; увеличение емкости рынков; возможность формирования эффективной структуры экономического каркаса; повышение эффективности использования и концентрации ресурсов; ускорение передачи знаний; развитие инфраструктуры региона; повышение качества жизни населения и др.

Существенным противовесом выступает точка зрения, в соответствии с которой нерегулируемое развитие агломераций может значительно усилить деградацию территорий за пределами агломерационной зоны, обострить внутрирегиональное неравенство и пространственную поляризацию. Универсальной чертой центр-периферийных систем является большая дифференциация в социально-экономической сфере [Казаков, 2019], что во многом подтверждается исследованиями пространственной неравномерности социально-экономического развития ряда российских агломераций. Обратимся к некоторым из них.

В исследовании территориально-экономической связанности территории Ростовской агломерации показано, что «локализация транспортной инфраструктуры, размещение производительных сил и система расселения территории характеризуются значительной пространственной дифференциацией» [Миргородская, 2017]. Исследователи, занимающиеся вопросами пространственного развития Челябинской агломерации, отмечают, что концентрация агломерационных территорий в северной части Челябинской области усиливает территориальную неоднородность и может привести к усилению дифференциации доходов населения региона и развитию производственного разрыва [Дегтярев, 2018]. Наблюдается неоднородность социально-экономического пространства агломерации - существенно разнится ряд ключевых индикаторов социально-экономического развития ядра и периферии [Шмидт и др., 2016]. Неравномерность пространственного развития и наличие социально-экономических диспропорций также выявлены на территории Московской агломерации [Махрова и др., 2016]; Санкт-Петербургской [Межевич и др., 2016]; Самарско-Тольяттинской [Шмакова, 2013]; Белгородской [Чугунова и др., 2015]; Новосибирской [Коломак, Трубехина, 2013; Скорых, Смертева, 2015]; Томской агломераций [Волчкова и др., 2016] и ряда других.

В процессе оценки внутриагломерационных диспропорций особое внимание уделяется анализу сферы жилищного строительства и рынка жилья, которые нередко демонстрируют полярные тренды развития в разных агломерациях, что в свою очередь вызывает изменения в структуре их расселения. Пространственная дифференциация экономической структуры способствует формированию нескольких сегментов рынка жилья в агломерациях. Как правило, это единый рынок жилья в пределах 1-1,5-часовой транспортной доступности ядра (в зависимости от размера агломерации и транспортных возможностей), а также ряд самостоятельных рынков на периферии. При этом, «чем больше расстояние от регионального центра, тем ниже стоимость жилой недвижимости» [Коломак, Кукушкин, 2019].

В исследовании фонда «Институт экономики города»[8] представлена корреляция цен на жилье с транспортной связанностью территории агломераций, на основе которой сделан вывод, что в большей части агломераций отмечена высокая корреляция уровня цен на жилье и времени, затрачиваемого на поездку до ядра, т.е. транспортная доступность является существенным фактором ценообразования. Вместе с тем, как показывают исследования, локализация транспортной инфраструктуры в российских агломерациях характеризуются значительной пространственной дифференциацией [Миргородская, 2017], а ее возможности не обеспечивают достаточную пропускную способность, что значительно осложняет внутриагломерационные перемещения и усиливает дисбалансы.

Проведенный обзор научных исследований позволил систематизировать наиболее существенные факторы пространственной поляризации внутри агломераций, среди которых: транспортная доступность входящих в них поселений; уровень экономической активности, рентабельности экономической деятельности; уровень развития инфраструктуры поселений, а также рынка жилья и услуг; уровень развития человеческого капитала и степень его концентрации в поселениях, наличие научного потенциала и др. При этом в качестве основных направлений сглаживания пространственной поляризации исследователи выделяют: интеграцию транспортной инфраструктуры и стимулирование ее развития; формирование единой логистической системы; стимулирование мобильности населения; повышение социально-экономической самостоятельности

сателлитов без разрыва связей с ядром; развитие конкурентных преимуществ слаборазвитых поселений, повышение уровня развития их институциональной среды и др.

Итак, феномен российских агломераций проявляется в том, что не всегда их развитие имеет однонаправленный положительный эффект. С одной стороны, оно может обусловить сверхполяризованное развитие регионов [Урманов, 2010], поскольку «стягивание экономической, финансовой и сервисной функций в агломерациях происходит на фоне значительной деградации малых городов» [Animitsa, 2012, 2012; Шмидт и др., 2016]. «Концентрируя значительные объемы научного, экономического, финансового, трудового потенциалов, агломерации способствуют истощению периферии» [Ижгузина, 2016], «обезлюдиванию территорий и возникновению различного рода дисбалансов (демографических, производственных и пр.)» [Animitsa, 2012].

С другой стороны, стимулирование создания агломераций, по мнению многих исследователей, является эффективным путем развития пространственной структуры страны [Шамахов, Межевич, 2019], поскольку в них локализуются драйверы социально-экономического и пространственного развития регионов, внедряются инновации, происходит концентрация капитала, формируется дополнительный потенциал, связанный с эффектом масштаба [Русановский и др., 2018]. Крупнейшие города, образующие агломерации и сосредоточивающие «основные ресурсы пятого технологического уклада» [Шмидт и др., 2016], являются точками экономического роста, «лидерами инновационных, инвестиционных, социальных процессов, и от стратегии их развития зависят темпы прироста экономики всей страны» [Татаркин, 2012]. Есть даже мнение, что дефицит крупных агломераций «создает проблемы для пространственного развития, стране не хватает сильных центров, организующих территорию и способных ускорять модернизацию периферии» [Зубаревич, 2007].

Очевидно, без опережающего развития мегаполисов Россия не сможет модернизироваться, но для этого необходимо снять инфраструктурные, экономические, политические барьеры, «препятствующие реализации конкурентных преимуществ крупных городов в виде агломерационного эффекта» [там же]. В первую очередь, по мнению Н. Зубаревич, нужно пересмотреть политику управления и вернуть крупным городам те ресурсы и полномочия, которые у них изъяты.

Что же касается проблемы сверхполяризованного развития агломераций, ее решение кроется, прежде всего, в разработке и реализации государственной политики управления пространственным развитием и агломерированием территорий, в развитии институциональной среды и нормативно-правового обеспечения указанных процессов [Шамахов, Межевич, 2019]. Для того чтобы взаимодействие в системе отношений «центр-периферия» было эффективным, оно должно быть управляемым.

Сбалансированное пространственное развитие агломераций: проблемы и перспективы

В настоящее время пространственное развитие агломераций весьма динамично и, как правило, сопровождается расширением их физического пространства, усилением внутренних связей, усложнением взаимного влияния поселений агломерации, интенсификацией социально-экономических взаимодействий, слиянием социально-экономического пространства поселений.

При этом отмечается, что пространственное развитие агломераций «сохраняет многие особенности советского периода, а происходящие трансформации не всегда имеют положительный эффект» [Лимонов, 2012]. Неэффективность процесса порождена, прежде всего, отсутствием комплексного подхода к реализации социально-экономической политики и к формированию центров тяготения разного уровня; недооценкой пространственного фактора и территориальных особенностей, а также транспортной доступности поселений, пространственной локализации ресурсов и др.

Обзор научных исследований позволил систематизировать ключевые проблемы, затрудняющие сбалансированное пространственное развитие российских агломераций: отсутствие «эффективных» институтов пространственного развития, позволяющих снижать барьеры развития и достигать агломерационных эффектов; отсутствие адекватной современным реалиям системы стратегического планирования, а также стратегических документов пространственного развития агломераций, схем территориального планирования; отсутствие согласованности между документами стратегического планирования государственного и регионального уровней; слабая пространственно-экономическая взаимосвязь поселений-сателлитов с ядрами агломераций, отсутствие пространственного единства; слабый уровень развития внутриагломерационной транспортно-коммуникационной инфраструктуры и, как следствие, слабая связанность социально-экономического пространства агломераций.

При этом именно социально-экономическая взаимосвязанность поселений, по мнению Е.О. Миргородской, является важнейшим показателем пространственного развития агломераций «в контексте понимания процессов формирования региональных каркасов и пространственно-экономических сетей» [Миргородская, 2017]. Налаживание взаимосвязей на агломерационном уровне имеет исключительно большое значение, поскольку указанные взаимоотношения выступают

ключевым элементом территориальной структуры национальной экономики [Молчанов, Молчанова, 2019].

Надо признать, что в зарубежной практике, при изучении связанности социально-экономического пространства агломераций, большое внимание уделяется как инфраструктурным аспектам [Lao et al., 2016], главным образом обусловленными физическим расположением и степенью взаимной близости поселений, так и взаимодействию, выраженному в когнитивной близости [He et al., 2017]. В России, в силу сложности проведения подобного рода исследований, данное научное направление пока не получило широкого распространения. Тем не менее в имеющихся на сегодня российских исследованиях, посвященных связанности социально-экономического пространства агломераций, отмечается достаточно слабая связь поселений с ядром по ряду параметров, среди которых транспортные и инфраструктурные взаимодействия, взаимодействия в области межмуниципального сотрудничества и др. [Миргородская, 2017]. Сложность достижения сбалансированности пространственного развития агломераций заключается прежде всего в высоком уровне дифференциации в социально-экономическом положении поселений, отсутствии ресурсов для обеспечения качества жизни населения и повышения конкурентоспособности отдельных поселений, имеющихся барьерах в осуществлении социально-экономических взаимодействий.

В последние годы в научных кругах прочно закрепилось мнение, что управляемое развитие агломераций может дать существенные социально-экономические эффекты. Однако необходимо подчеркнуть, что регулирование пространственного развития агломераций представляет собой сложную комплексную задачу, поскольку, «сохраняя выгоды пространственной концентрации функций, необходимо избежать основных недостатков агломерации» [Лебединская, 2018].

Важность разработки схем территориального планирования, а также Стратегии пространственного и социально-экономического развития агломераций подчеркивается в ряде научных исследований [Худякова, Шмидт, 2015; Скорых, Смертева, 2015; Лебединская, 2018; Молчанов, Молчанова, 2019; Мусинова, 2019 и др.].

Отметим, что в настоящее время есть возможность совместной разработки проектов документов территориального планирования несколькими локальными образованиями (например, частью территории субъекта РФ). В сфере развития агломераций это позволяет: осуществить выбор оптимальной пространственной модели и функционально-градостроительное зонирование; провести делимитацию; оптимизировать землепользование и транспортный каркас; разработать оптимальные направления развития ядра. Примерами реализации этих возможностей являются схемы территориального планирования Челябинской[9], Новосибирской[10], Красноярской[11], Барнаульской[12], Самарско-Тольяттинской[13] агломераций.

Обзор указанных документов позволяет заключить, что при разработке схемы территориального планирования необходимо принимать во внимание пространственную модель и границы агломерации; градостроительное развитие ядра агломерации; сложившуюся систему расселения и положение системы центров агломерационного значения; направления развития социально-расселенческого каркаса; функциональное зонирование территории; сложившийся транспортный и природно-экологический каркас; наличие инженерной инфраструктуры.

Еще одним важным документом стратегического планирования, определяющим «приоритеты, цели, направленность, масштабы и ограничения пространственного развития на долгосрочную перспективу» [Лебединская, 2018], выступает Стратегия пространственного развития агломерации, которая способствует обеспечению равенства возможностей развития для всех поселений агломерации, стимулированию социально-экономического и инфраструктурного ее развития, а также укреплению положения в региональном и национальном масштабах.

По мнению Г. А. Лебединской, Стратегия пространственного развития агломерации является «минимально необходимым документом, предваряющим территориальное планирование на уровне городов, обязательным для совместного планирования и реализации в последующих документах территориального планирования» [Лебединская, 2018]. К настоящему времени Стратегии и Концепции пространственного развития уже разработали (разрабатывают) ряд российских агломераций, в числе которых Санкт-Петербургская, Самарско-Тольяттинская, Екатеринбургская, Казанская, Иркутская, Ижевская, Томская агломерации и ряд других.

Анализ указанных документов позволяет заключить, что в качестве основных выступают следующие стратегические приоритеты пространственного развития агломераций.

1. Формирование эффективного транспортного каркаса, развитие транспортной инфраструктуры, способствующей повышению связности и доступности социально-экономических взаимодействий (межпоселенческого транспортного сообщения; сети транспортно-пересадочных узлов; новых видов скоростного транспорта; системы высокоэффективного общественного транспорта, особенно на территориях с высокой плотностью мест приложения труда и проживания; улично-дорожной сети, парковочной и пешеходной инфраструктуры поселений агломерации).

2. Формирование единой планировочной и социально-экономической системы.

3. Комплексное освоение территории, повышение эффективности использования территорий различного назначения, имеющих пространственный потенциал.

4. Совместная координация развития жилищного строительства.

5. Развитие объектов энергетической и инженерной инфраструктуры.

6. Развитие городской среды ядра и поселений агломерации.

7. Формирование рекреационной инфраструктуры.

8. Повышение равномерности размещения объектов социально-культурной сферы на территории агломерации.

Таким образом, обобщая точки зрения современных исследователей, отметим, что сбалансированность пространственного развития агломераций достигается за счет ряда условий: формирование системы управленческой деятельности по регулированию пространственного развития агломерации; оптимизация инфраструктурных сетей, повышение уровня инфраструктурной связности территории агломерации, реализация совместных инфраструктурных проектов, развитие коммуникационного каркаса территории; оптимизация и повышение эффективности землепользования, функциональное зонирование территории, структурирование пространственной организации территории агломерации; улучшение факторов «второй природы», в том числе человеческого капитала; усиление межпоселенческих взаимодействий, интеграция программ развития; регулирование демографической обстановки и миграционных потоков, обеспечение социального баланса на территории агломерации; рациональное природопользование, экологическое равновесие территории; природно-хозяйственное районирование, достижение баланса наличия и использования ресурсов общего пользования и др.

Сегодня формирование агломераций на базе крупнейших и крупных городских центров декларируется как важный ресурс для долгосрочного развития экономики России. Сценарии их пространственного развития зависят от многих факторов, среди которых базовый (демографический природно-ресурсный, географический) и накопленный потенциал (геополитический, промышленный, кадровый, научно-инновационный, инфраструктурный, финансовый, инвестиционный и др.) территории; структурно-функциональные и планировочные особенности; наличие развитого транспортного каркаса, а также потенциальных полюсов роста; масштабы межрегиональной и внутрирегиональной миграции; уровень социально-экономической дифференциации поселений; инвестиционная привлекательность; конкурентные преимущества и ряд других.

Обзор документов стратегического планирования показал, что среди возможных сценариев пространственного развития российских агломераций на ближайшую перспективу чаще всего выделяют две группы:

1) сценарии моноцентрического развития, предполагающие пространственное объединение ядра с входящими в зону его влияния поселениями-сателлитами. Условиями реализации данных сценариев являются согласование планировочных осей и узлов агломерации в рамках композиционной структуры; функциональное распределение производственных сил и мест социальной оживленности. Однако моноцентрическое развитие может спровоцировать «сжатие пространства» вокруг ядра, что повлечет за собой усиление пространственной поляризации;

2) сценарии полицентрического (конурбационного) развития, предполагающие объединение нескольких крупных центров в единую пространственную структуру. Подобные сценарии предполагают наличие возможности формирования скоростной транспортной системы, а также развитую систему межмуниципального взаимодействия.

Какой бы сценарий ни был выбран в каждом конкретном случае, в конечном итоге необходимо принимать во внимание приоритеты пространственного развития России; соблюдать принципы целостности, единства, сбалансированности и эффективности территориального планирования; рационально осваивать территориальные резервы; стимулировать модернизацию институтов в поселениях агломерации; развивать конкурентные преимущества территорий и межтерриториальные взаимодействия.

Заключение и выводы

Подведем итог и сделаем ряд выводов.

Первое. Тенденции современных российских агломерационных процессов сформированы под воздействием различных факторов, обусловленных как объективной природой, так и государственной политикой регулирования регионального развития, а также влиянием рыночных механизмов. При этом некоторые национальные особенности в значительной степени замедляют их ход.

Институциональные и законодательные пробелы. Сюда относятся несовершенство институтов государственного регулирования пространственного развития; неразвитость и низкая эффективность института межмуниципального сотрудничества, порождающая барьеры территориального взаимодействия; чрезмерная централизация полномочий на региональном уровне на фоне ограниченности полномочий муниципалитетов; несовершенство нормативно-правовой базы в области

регулирования пространственного развития и управления территориальной дифференциацией; несогласованность документов стратегического планирования, разрабатываемых различными уровнями власти и др.

Ограниченные финансовые возможности, выраженные в дефиците муниципальных бюджетов, зависимости муниципалитетов от трансфертов из регионального бюджета; отсутствии свободных ресурсов для совместного развития поселений.

Недостаточная инфраструктурная обустроенность экономического пространства, не соответствующая современным запросам экономики и общества. Здесь стоит отметить, что Россия существенно отстает от других стран по объему вложений в инфраструктурные проекты. В 2019 г. государственные инвестиции в инфраструктуру составили около 1,8% ВВП, в то время как, по оценкам экспертов, потребность в них составляет не менее 5% ВВП[14] ежегодно. Согласно рейтингу всемирного экономического форума (WEF, 2018-2019)[15], Россия находится на 50-м месте из 141 по общему уровню развития инфраструктуры. При этом по развитию дорожного сообщения Россия - на 41-м месте; качеству дорожной инфраструктуры - на 99-м; по плотности железных дорог - на 69-м; по качеству инфраструктуры электроснабжения - на 61-м месте.

Конфликт интересов. Проявляется в превалировании муниципального соперничества над принципами межмуниципального сотрудничества; в доминировании интересов бизнеса над интересами территориального развития; в несовпадении векторов развития региональных центров и периферии.

Второе. Анализируя проводимую в настоящее время политику пространственного развития, задаешься вопросом: на что же в конечном счете направлены усилия Правительства - на поддержку и стимулирование развития «точек роста» или на сокращение региональных различий? Какова роль малых и средних городов в пространственном развитии России? Обладают ли российские агломерации потенциалом развития? Наше исследование позволяет по этому поводу сделать следующие выводы.

В последние годы ряд зарубежных стран приступили к реализации новой парадигмы региональной политики, заключающейся, главным образом, в повышении конкурентоспособности отдельных территорий и поддержке прорывных проектов, отодвигая на задний план превалирующую ранее политику сглаживания региональных диспропорций. Россия не стала исключением. В Основах государственной политики регионального развития РФ на период до 2025 г.[16] в качестве одной из приоритетных задач на ближайшую перспективу указывается увеличение количества «точек роста» экономики. При этом ожидаемыми результатами должны стать, помимо прочих, «развитие крупных городских агломераций как необходимое условие обеспечения экономического роста; сокращение различий в уровне социально-экономического развития регионов». Это порождает некоторые сложности понимания акцентов российской региональной политики в силу размытости ее содержания - концентрация ресурсов в «точках роста» и сокращение поляризации пространства дают зачастую противоположные результаты.

Стоит отметить, что в арсенале федеральных органов власти числится значительное количество разнообразных инструментов, применяемых как для стимулирования опережающего развития территорий (многие из которых, кстати сказать, уже показали низкую эффективность), так и для выравнивания возникающих диспропорций. Однако несистемный характер данного инструментария, необоснованное и неупорядоченное применение заводят в тупик при попытке расставить приоритеты государственной политики.

В случае, если федеральные власти сделают ставку на политику поощрения агломераций как «точек роста», вместо желаемого естественного сглаживания диспропорций страна рискует оказаться в ситуации усиления региональных различий. Несмотря на имеющийся положительный опыт некоторых стран, естественное сглаживание дисбалансов не всегда выступает безусловным следствием экономического роста в стране, в том числе посредством стимулирования «точек роста». В качестве примера обратимся к динамике российского коэффициента Джини в сопоставлении с динамикой ВВП на душу населения, которая демонстрирует рост обоих показателей за период с 2004 г по 2019 г. Так, коэффициент Джини за указанный период возрос с 0,409 до 0,411[17], при росте ВВП на душу населения - с 10,227 до 29,175[18] тыс. долл. Подобная динамика опровергает тезис о том, что рост благосостояния страны неизбежно приводит к снижению территориальных различий.

Некоторая «размытость» ориентиров государственной региональной политики наблюдается и в отношении малых и средних городов. В то время как «наверху» пытаются определить акценты пространственной политики, ситуация в малых и средних городах стремительно ухудшается. При этом накопленный мировой и российский опыт убедительно доказывают, что малые города имеют весомое значение в развитии регионального социально-экономического пространства, поскольку именно они выступают местом сосредоточения национальных традиций и историко-культурного наследия; обладают большим социокультурным потенциалом; играют важную роль в процессе формирования первичного уровня урбанизированной системы, тем самым выступая важнейшим ресурсом повышения пространственной связанности. Потому мы единогласно сходимся во мнении, что архиважно

проводить политику всесторонней поддержки малых и средних городов: способствовать сохранению в них человеческого капитала, создавать благоприятные социальные условия, формировать комфортную жизненную среду, повышать инфраструктурную обеспеченность, содействовать повышению конкурентоспособности и развитию потенциала.

Современные процессы урбанизации ставят малые города в непростые условия. На фоне значительного сокращения их потенциала развития Правительство РФ берет курс на стимулирование развития ряда российских агломераций, объясняя данный приоритет ответом на объективные тенденции последних десятилетий.

Вместе с тем стремительное развитие агломераций само по себе способно привнести определенные дисбалансы в региональное экономическое пространство. Как показано выше, агломерации могут серьезно усугубить проблему региональных различий в России, тем самым нивелировать предпринимаемые усилия (зачастую и так сомнительные по эффективности) по снижению значительной социально-экономической поляризации российского пространства. Более того, систематизированные нами мнения ведущих российских экспертов доказывают неоднозначное отношение к агломерациям. При этом мы придерживаемся точки зрения, что чрезмерная урбанизация несет в себе большое количество отрицательных эффектов - перегруженность дорожной сети, избыточную плотность населения, плохую экологию, территориальную удаленность от мест отдыха, высокую стоимость недвижимости и ряд других. На практике в России пока очевидно проявляются лишь негативные факторы, а агломерационные эффекты преимущественно остаются в теории. Подтверждение этому - исследования, проводимые как независимыми экспертами, так и аналитическими центрами[19].

Необходимым условием системного поступательного развития агломераций в России является их четкая понятийная, институциональная и нормативно-правовая идентификация, чего на сегодняшний день не наблюдается. К тому же процесс формирования большинства современных российских агломераций долгое время носил стихийный характер, и быстро перевести ситуацию в управляемое русло крайне сложно. Это достаточно долгий процесс, сопровождающийся серьезным обновлением институциональной и нормативно-правовой базы.

Кроме того, если мы ставим цель позиционировать те или иные российские агломерации как востребованные «потенциальные центры роста», необходимо, как минимум, провести глубокий ретроспективный, текущий и стратегический анализ совокупности факторов и условий их функционирования: закономерности формирования и развития, социально-экономическое состояние, имеющийся потенциал, характер социально-экономических взаимодействий, степень комплексности хозяйства, уровень развития производительных сил, инфраструктурную обеспеченность, инвестиционную привлекательность, качество человеческого капитала, внутри-территориальные диспропорции, барьеры развития и многое другое. Подобный анализ крайне важен, во-первых, для выработки системы мер с целью активизации скрытых возможностей развития, во-вторых, для выбора соответствующих приоритетов поддержки. Сомнительно, что при отборе городских агломераций, обозначенных в Стратегии пространственного развития РФ, учитывались указанные аспекты и выбор агломераций не стал заложником лоббирования со стороны региональных властей.

Третье. Противоречия в пространственном развитии России и российских агломераций весьма многоаспектны. Сложившиеся на современном этапе развития тренды и глобальные вызовы усиливают объективные барьеры пространственного развития, которые можно преодолеть лишь с помощью пространственно-сбалансированной государственной политики, адекватной сложившимся вызовам, ситуации в социально-экономической сфере, геоэкономическим процессам. Анализ российских тенденций пространственного развития за последние годы позволяет заключить, что нарастающие проблемы могут в значительной степени нивелировать положительные агломерационные эффекты. В этой связи сглаживание пространственной поляризации, предотвращение чрезмерной дифференциации между ядром и периферией, формирование единого-социально-экономического пространства агломераций должны стать одним из ключевых стратегических аспектов управления пространственным развитием агломераций.

[2] European Spatial Development Perspective (ESDP). 1999. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf (дата обращения: январь 2020). Основополагающие принципы устойчивого пространственного развития Европейского континента. 2000. URL: http://docs.cntd.ru/document/902026751 (дата обращения: январь 2020).

[3] Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» / Консультант-Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318094/ (дата обращения: январь 2020).

[4] Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» / Консультант-Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318094/ (дата обращения: март 2020).

[5] Официальный сайт фонда «Институт экономики города. URL: http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/vgp_issue3.pdf (дата обращения: март 2020).

[6] О направлении проекта Стратегии пространственного развития Российской Федерации. Поручение Правительства Российской Федерации от 19 июля 2018 г. № ДМ-П16-32пр (пункт 2). URL: https://www.spsss.ru/assets/files/2018/v-nts_strategiya-prostranstvennogo-razvitiya.pdf (дата обращения: январь 2020).

[7] Официальный сайт фонда «Институт экономики города. URL: http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/vgp_issue3.pdf (дата обращения: март 2020).

[8] Официальный сайт фонда «Институт экономики города. URL: http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/analiz_sostoyaniya_zhilishchnoy_sfery_na_territoriyah_osnovnyh_rossiyskih_aglomeraciy.pdf (дата обращения: май 2020).

[9] Постановление Правительства Челябинской области от 20 апреля 2016 г. № 172-П «О схеме территориального планирования части территории Челябинской области применительно к главному планировочному узлу города Челябинска (территория Челябинской агломерации)». URL: http://docs.cntd.ru/document/439053585 (дата обращения: май 2020).

[10] Постановление Правительства Новосибирской области от 28 апреля 2014 года № 186-п «Об утверждении схемы территориального планирования Новосибирской агломерации Новосибирской области». URL: http://docs.cntd.ru/document/465712557 (дата обращения: май 2020).

[11] Постановление Правительства Красноярского края от 14 декабря 2017 года № 773-п Об утверждении схемы территориального планирования Красноярской агломерации. URL: http://docs.cntd.ru/document/450391145 (дата обращения: май 2020).

[12] Постановление Администрации Алтайского края от 12 ноября 2015 года № 461 «Об утверждении схемы территориального планирования Барнаульской агломерации». URL: http://docs.cntd.ru/document/430665835 (дата обращения: май 2020).

[13] Постановление Правительства Самарской области от 26 июля 2016 года № 407 «Об утверждении схемы территориального планирования Самарско-Тольяттинской агломерации». URL: http://docs.cntd.ru/document/434604928 (дата обращения: май 2020).

[14] Курс 2030: исследование развития инфраструктуры в России. URL: https://ru.investinrussia.com/data/files/sectors/ru/infra-3.pdf (дата обращения: 08.07.2020)

[15] Global Competitiveness Report 2019. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf (дата обращения: 09.07.2020)

[16] Указ Президента РФ от 16.01.2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/onlme.cgi?req=doc&base=LAW&n=210967&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.8929209232081776#06880495127887076 (дата обращения: 12.07.2020 г.).

[17] Официальные статистические показатели ЕМИСС. URL: https://www.fedstat.ru/indicator/31165 (дата обращения: 20.07.2020).

[18] Официальные статистические показатели ЕМИСС. URL: https://www.fedstat.ru/indicator/40579 (дата обращения: 20.07.2020).

[19] См., например: Экономика российских городов и городских агломераций. URL: http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/vgp_issue3.pdf (дата обращения: 22.07.2020); Агломерационные эффекты, специализация и типы российских городов. URL: http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/1_limonovl.e._aglomeracionnye_effektypdf.pdf (дата обращения: 22.07.2020).

Литература

Андреев В. А., Волынчук Я. А., Султанова Е. В. Исследование пространственной и функциональной модели развития Владивостокской городской агломерации // Фундаментальные исследования. 2016. № 12. С. 821-825.

Бухвальд Е.М. Приоритеты стратегии пространственного развития: возможности и ограничители // Региональная экономика. Юг России. 2019. № 3. С. 4-14. DOI: 10.15688/re.volsu.2019.3.1

Волчкова И.В., Данилова М.Н., Подопригора Ю.В., Уфимцева Е.В., Шадейко Н.Р., Селиверстов А.А. Социально-экономическое пространство Томской агломерации: предпосылки формирования и текущее состояние // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2016. № 9 (143). С. 34-38.

Гайнанов Д. А., Атаева А. Г., Уляева А. Г. Трансформация пространственно-экономической системы региона в условиях усиления агломерационных процессов // Современная наука: Актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. 2016. № 12. С. 14—19.

Гайнанов Д. А. Интегративное межтерриториальное взаимодействие в условиях экономических и политических вызовов. Уфа: ИСЭИ УНЦ РАН, 2016. 170 с.

Герцберг Л. Я. Способствует ли решению проблем расселения Стратегия пространственного развития РФ? // ACADEMIA. Архитектура и строительство. 2018. № 4. С. 5-11.

Глазычев В. Л., Щедровицкий П. Г. Россия: принципы пространственного развития: доклад Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа. Центр стратег. исслед. Приволж. федер. округа. М.: Архитектура-С, 2004. 128 с.

Дегтярев П. Я. Анклавный вектор пространственного развития России // Вестник Челябинского государственного университета. 2018. № 7 (417). С. 67-73. DOI: 10.24411/1994-2796-2018-10708

Зубаревич Н. В. Агломерационный эффект или административный угар // Российское экспертное обозрение. 2007. № 4-5(22). С. 11-13.

Зубаревич Н. В. Стратегия пространственного развития после кризиса: от больших проектов к институциональной модернизации // Журнал Новой экономической ассоциации. 2015. № 2 (26). С. 226-230.

Зубаревич Н. В. Развитие российского пространства: барьеры и возможности региональной политики// Пространственная экономика. 2017. № 2. С. 46-57.

Ижгузина Н. Р. Влияние крупных городских агломераций на пространственную трансформацию экономики региона (на примере Свердловской области) // Управленец. 2016. № 3(61). С. 62-71.

Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Первый пятилетний план и пространственное стратегирование для России // Этап: экономическая теория, анализ и практика. 2018. № 6. С. 7-22. DOI: 10.24411/2071-6435-2018-10055

Казаков М. Ю. Определение пространственно-экономической системы «центр-периферия» в единстве интегративных признаков // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2019. № 7-1. С. 10-22.

Кожевников С.А. Стратегия пространственного развития Российской Федерации и перспективы трансформации российского пространства // Вопросы территориального развития. 2019. № 3(48). С. 1-9. DOI: 10.15838/tdi.2019.3.48.1

Колмакова Е. М., Колмакова И. Д., Дегтярева Н. А. Пространственное развитие региона в контексте стратегии социально-эконмического роста // Вестник Челябинского государственного университета. Экономические науки. 2018. № 3 (413). С. 30-37.

Коломак Е.А., Крюков В.А., Мельникова Л.В., Селиверстов В.Е., Суслов В.И., Суслов Н.И. Стратегия пространственного развития России: ожидания и реалии // Регион: экономика и социология. 2018. № 2. С. 264-287. DOI: 10.15372/REG20180212

Коломак Е. А., Трубехина И.Е. Исследование агломерационных процессов на территории Новосибирской области // Регион: экономика и социология. 2013. № 3 С. 239-259.

Коломак Е. А., Кукушкин Р. Г Оценка влияния агломерационных процессов на рынок жилья // Мир экономики и управления. 2019. Т. 19. № 1. С. 55-63. DOI 10.25205/2542-0429-2019-19-1-55-63

Кузнецова О. В. Стратегия пространственного развития Российской Федерации: иллюзия решений и реальность проблем // Пространственная экономика. 2019. № 4. С. 107-125. DOI: 10.14530/se.2019.4.107-125

Лебединская Г. А. О месте стратегии пространственного развития в системе территориального планирования Российской Федерации // Academia. Архитектура и строительство. 2018. № 1. С. 59-66. DOI: 10.22337/2077-9038-2018-1-59-66

Лексин В.Н. Стратегия пространственного развития страны: дискуссия о приоритетах // Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. Институт научной информации по общественным наукам Российской академии наук. 2018. С. 114-118.

Лимонов Л. Э. Особенности и факторы пространственного развития агломерации в постсоветский период (на примере Санкт-Петербурга) // XIII Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2012. С. 433-441.

Марголин А. М. Развитие городских агломераций как фактор повышения глобальной конкурентоспособности государств // Государственная служба. 2015. № 6 (98). С. 58-62.

Махрова А. Г., Нефедова Т. Г., Трейвиш А. И. Поляризация пространства Центрально-Российского мегалополиса и мобильность населения // Вестник Московского университета. Серия 5. География. 2016. № 5. С. 77-85.

Межевич Н. М., Лачининский С. С., Береснев А. Е. Эффекты местоположения и экономическое развитие Санкт-Петербургского крупногородского ареала // Псковский регионологический журнал. 2016. № 2 (26). С. 9-20.

Мельникова Л. В. Размеры городов, эффективность и экономический рост // ЭКО. 2017. № 7. С. 5-19. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2017-7-5-19

Миргородская Е. О. Оценка территориально-экономической связанности городов в агломерации (на примере Большого Ростова) // Вестник ВолГУ Серия 3. Экономика. Экология. 2017. № 4. С. 6-20. DOI: https://doi.org/10.15688/ jvolsu3.2017.4.1

Михеева Н. Н. Стратегия пространственного развития: новый этап или повторение старых ошибок? // ЭКО. 2018. № 5. С. 159-178. DOI: 10.30680/ ECO0131-7652-2018-5-158-178

Молчанов И. Н., Молчанова Н. П. Особенности формирования Стратегии пространственного развития России // Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. Издательство: Институт научной информации по общественным наукам РАН, 2019. С. 159-165.

Мусинова Н. Н. Развитие городских агломераций как одно из направлений Стратегии пространственного развития России // Вестник университета. 2019. № 2. С. 46-51. DOI: 10.26425/1816^277-2019-2^6-51

Русановский В. А., Марков В. А., Бровкова А. В. Моделирование эффекта пространственной локализации в городских агломерациях России // Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 6. С. 136-163. DOI: 10.18288/1994-5124-2018-6-136-163

Скорых Н. Н., Смертева В. Ю. Пространственное развитие региона: институционализация управления Новосибирской агломерацией // Развитие территорий. 2015. № 2. С. 37-43.

Татаркин А. И. Развитие экономического пространства регионов России на основе кластерных принципов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2012. Вып. 3(21). С. 5-12.

Урманов Д. В. Локальные территории в пространственном развитии системы «Центр периферия» региона // Вестник Том. гос. ун-та. 2010. № 339. С. 127-130.

Худякова Т.А, Шмидт А. В. Формирование городских агломераций как необходимое условие повышения эффективности социально-экономического развития региона // Архитектура, градостроительство и дизайн. 2015. № 4. 16-23.

Шамахов В. А., Межевич Н.М. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: экономические возможности и управленческие ограничения // Управленческое консультирование. 2019. № 4. С. 19-27. DOI 10.22394/1726-1139-2019-4-19-27

Шмидт А.В., Антонюк В. С., Франчини А. Городские агломерации в региональном развитии: теоретические, методические и прикладные аспекты // Экономика региона. 2016. Т 12. Вып. 3. С. 776-789. DOI: 10.17059/2016-3-14 Шмакова М. В. Факторы пространственного развития и их учет в региональных стратегиях // Инновационное развитие экономики: предпринимательство, образование, наука: сб. науч. ст. часть II. 2013. С. 87-91.

Шугрина Е. С., Миронова Г. В. Общая характеристика российских агломераций: соотношение de juro и de facto // Местное право. 2018. № 1. С. 3-24.

Чугунова Н. В., Полякова Т. А., Игнатенко С. А., Лихневская Н. В. Пространственно-временное развитие белгородской агломерации в условиях глобальных процессов урбанизации // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Экономика. Информатика. 2015. № 7(204). С. 23-29.

Animitsa E. G. Outlines of the theory of urban agglomerations self-development. Economy of region. 2012. Vol. 1. Pp. 231-235. DOI: 10.17059/2012-1-22

Albrechts L. Strategic (spatial) planning re-examined, Environment and Planning B: Planning and Design. 2004. Vol. 31 (5). Pp. 743-758.

Button K. New approaches to spatial economics // Growth and Change. 2000. Vol. 31. Pp. 480-500.

Fujita M., Krugman P., Venables A.J. The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade. Cambridge: MIT Press.1999. 367 p.

He J., Li C., Yu Y., Liu Y., Huang J. Measuring urban spatial interaction in Wuhan Urban Agglomeration. Central China: a spatially explicit approach // Sustainable Cities and Society. 2017. Vol. 32. Pp. 569-583. DOI: 10.1016/j.scs.2017.04.014 Jensen R. C. Aspects of The Spatial Dimension in Economics // Economic Analysis and Policy. 1973. Vol. 4. Pp. 1-16.

Lao X., Zhang X., Shen T., Skitmore M. Comparing China's city transportation and economic networks // Cities. 2016. Vol. 53. Pp. 43-50. DOI: 10.1016/j. cities.2016.01.006

Nikitskaya E. F., Rusanovskiy V.A., Valishvili M.A., Gretchenko A. A., Demenko O. G. Agglomeration Effects in Spatial Development of Russia's Regions // International Journal of Recent Technology and Engineering. 2019. Vol. 8. Pp. 48514859. DOI: 10.35940/ijrte.B3535.078219

Puu T. Continuous spatial modelling in economics // Papers of the Regional Science Association. 1985. Vol. 56. Pp. 21-36.

Shaw D., Sykes O. The concept of polycentricity in European spatial planning: reflections on its interpretation and application in the practice of spatial planning // International Planning Studies. 2004. Vol. 9 (4). Pp. 283-306.

Yang W. Economic geography, spatial economics and regional science // Acta Geographica Sinica. 1992. Vol. 47. Pp. 561-569.

МЕХАНИЗМЫ РАЗВИТИЯ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ*

Н.Н. Мусинова, доцент, кандидат экономических наук
(Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации)

В статье рассматриваются вопросы, связанные с формированием и развитием городских агломераций. В условиях, когда агломерации не определены в правовом поле, их регулирование осуществляется на региональном уровне и на уровне муниципального образования. Анализируются механизмы развития городских агломераций, которые могут быть возможны к использованию. Рассматривается опыт формирования и развития Екатеринбургской городской агломерации.

Городские агломерации - это центры, которые привлекают население, не только тех субъектов РФ, на территории которых они расположены, но и, возможно, которые находятся в федеральном округе. Если говорить об экономических и социальных показателях, то численность населения в городских агломерациях зачастую составляет более половины населения субъектов РФ. Демографическая ситуация в агломерации в целом демонстрирует как естественный, так и миграционный прирост. Субъекты малого и среднего предпринимательства сконцентрированы именно в городских агломерациях. Поэтому объемы розничной торговли малого и среднего предпринимательства в рамках городской агломерации зачастую превышают половину всего торгового объема в целом по субъектам РФ. В среднем по агломерациям России наблюдается превышение показателей бюджетной обеспеченности, объема налоговых и неналоговых доходов на душу населения на уровне 20%. Прежде всего, это связано с тем, как сформированы полномочия и доходные источники по местным бюджетам. [2]

Заметим, что субъекты РФ имеют в арсенале финансовый механизм по поддержке экономического развития территорий в части налоговых стимулов. В настоящее время в 57 субъектах РФ применяют механизмы по передаче в местный бюджет в той или иной форме нормативов отчисления от налогов, которые поступают в бюджет субъектов РФ. В их числе - налог на прибыль, налог на имущество организаций, налог на добычу полезных ископаемых (в регионах, где сконцентрирована добыча полезных ископаемых). Регионы, в которых находятся крупнейшие городские агломерации, пользуются этим механизмом и, как правило, передают в бюджеты городов первые два налога. Активно пользуются этими механизмами, например, Краснодарский и Красноярский края, Свердловская область и Республика Татарстан.

Важно отметить, что изменения, внесенные в Бюджетный кодекс РФ, позволяют субъектам РФ также передавать муниципальным образованиям дифференцированные нормативы отчислений от налога, взимаемого по упрощенной системе налогообложения. Исключается тот фактор, который зачастую мешал региональным органам активно применять механизм налогового стимулирования. Разрешено устанавливать не только единые налоговые нормативы, например, для всех городских округов, включая городские агломерации, но и применять индивидуальные подходы, в зависимости, допустим, от численности субъектов малого и среднего предпринимательства или объемов налоговых поступлений.

Поскольку население в основном проживает в центрах городских агломераций, поэтому главным фактором для развития этих территорий является развитие транспортной системы. Основой формирования дорожных фондов должны стать доходы формируемые посредством передачи акцизов на нефтепродукты с федерального уровня на региональный, соответственно, с регионального на муниципальный. Для субъектов РФ установлен норматив в размере 10%, который на наш взгляд, требуется уточнить в рамках разработки соответствующих правовых актов по городским агломерациям.

Для развития транспортной инфраструктуры городских агломераций в части приобретения транспортных средств можно использовать предусмотренные Минтрансом механизмы льготного лизинга на приобретение транспортных средств со скидкой.

Помимо этого, существуют различные федеральные проекты, в которых предусматривается участие муниципальных образований. Например, федеральный проект по модернизации пассажирского транспорта в городских агломерациях, в котором заложены средства на развитие транспортных систем, и в нем муниципалитетам также можно участвовать.

Другой значимый федеральный проект - формирование комфортной городской среды. При его разработке Минстроем были также установлены требования о том, что обязательными

* Мусинова Н.Н. Механизмы развития городских агломераций / Н.Н. Мусинова // Самоуправление. - 2021. - № 2(124). - С. 408-411

получателями субсидий должны стать города - административные центры регионов, а это - и есть городские агломерации. Наряду с этим перспективным представляется проект по поддержке и реконструкции исторических центров городов. Эти проекты затратные и требуют больших вложений в инфраструктуру (например, Нижнего Новгорода), но власти таких городов также могут участвовать в конкурсах, чтобы получать соответствующую финансовую поддержку.

И наконец, новый механизм, введенный в Бюджетный кодекс, позволил с этого года применять в рамках межмуниципального сотрудничества предоставление горизонтальных субсидий. Межмуниципальные субсидии применялись и ранее - между муниципальными районами и поселениями в рамках делегирования полномочий. Но теперь появилась возможность предоставления горизонтальных субсидий на договорной основе от городского округа поселениям, которые окружают этот городской округ и входят в городскую агломерацию. Это позволяет осуществлять предоставление средств на реализацию совместных проектов по развитию инфраструктуры или компенсацию каких-то произведенных расходов в рамках существующих совместных проектов.

Безусловно, развитие городских агломераций зависит от многих факторов: от решения транспортных вопросов, экономической привлекательности региона для бизнеса, наличия качественной сервисной структуры на городском уровне и др. Но для граждан большую значимость имеет качество именно городских пространств, благоустроенность городов и окружающей среды. При этом к городской среде относится буквально все, что нас окружает: от коммунальных услуг до остановок общественного транспорта. Даже цифровизацию городских сервисов можно отнести к городской среде. Поэтому, чтобы в конкретном городе, а, значит, регионе хотелось жить и работать, все элементы должны быть комфортными. И эту задачу комплексной целенаправленной работы над состоянием каждой агломерации не решить на федеральном уровне. Ведущую роль в благоустройстве должны играть власти на местах. [1]

Заметим при этом, что не целесообразно стремиться к достижению полного единообразия на внутренней территории агломерации. В зависимости от выполняемых функций задачи городов разняться. У города, рассчитывающего на поток туристов, одни задачи, а значит и потребности, у инновационного центра - другие. Только на местах может быть понимание локальных особенностей региональной специфики, реальных потребностей жителей, сильных сторон города в агломерации. Общая задача органов власти каждого уровня - оказывать помощь в достижении поставленных целей. Верхний уровень задает стандарты, устанавливает общие принципы, чтобы, соблюдая их, можно было прийти к нужному результату. Задача региональных органов власти, - помогать, стимулировать и снимать барьеры для достижения поставленных задач. [3]

Рассмотрим как решаются эти задачи рамках Екатеринбургской городской агломерации. Екатеринбургская городская агломерация входила в повестку актуальных вопросов долгосрочного планирования в разные периоды времени, в разном контексте и в разном масштабе. В последние два десятилетия Екатеринбургская агломерация существует не только де-факто, но и в ряде документов стратегического территориального планирования. Стратегическими документами всех уровней закрепляется роль агломерации как полюса экономического развития страны на восток.

В настоящее время в Екатеринбургской агломерации проживает около 2 млн. человек. По итогам исследований 2016 г. Екатеринбургская агломерация определена как территориальная экономическая система на территории 14 муниципальных образований, объединенных тесными экономическими, социальными и инфраструктурными связями. Население агломерации составляет практически половину населения Свердловской области. Объем отгруженной продукции предприятиями промышленности - более 53%. В общем объеме инвестиций в основной капитал доля агломерации составляет около 70%. Оборот розничной торговли составил в 2019 году более 76% от показателя по Свердловской области. Уровень средней заработной платы работников агломерации на 14% выше средней по области. Фонд оплаты труда работников крупных и средних предприятий агломерации составляет 60% от общего объема оплаты труда работников крупных и средних предприятий региона.

Имеющийся опыт Екатеринбурга и Свердловской области показывает, что любая постановка задач по созданию единого органа управления агломерацией в нормативно-правовых актах вызывает опасения органов местного самоуправления утратить свою самостоятельность. Поэтому администрацией города принято решение вывести задачи создания органа управления и соглашений о взаимодействии за рамки стратегических документов. В основу соглашения о взаимодействии участников агломерации положена цель устойчивого экономического развития каждого муниципального образования, механизмы взаимодействия, совещательные и координационные органы.

Позиция администрации Екатеринбурга получила поддержку глав городских округов и структур региональных властей, координирующих работу местного самоуправления. Достигнута договоренность, что соглашения о взаимодействии органов местного самоуправления в рамках развития Екатеринбургской городской агломерации заключаются между равными по своему статусу сторонами, определяют предметы и направления взаимодействия, а также схему осуществления взаимодействия, позволяющую координировать действия как между всеми участниками соглашения, так и между любыми отдельными сторонами в рамках конкретного проекта. Предметами соглашений являются проекты инфраструктурного развития, транспортная, инженерная инфраструктура, проекты промышленных, складских, коммунальных объектов, комплексов, а также часть проектов строительства жилья, влияющих на развитие территории двух и более муниципальных образований. Ведется работа по уточнению позиции руководства городских округов, входящих в агломерацию, ведется подготовка перечня проектов по предметам взаимодействия. Здесь приоритетным является развитие инфраструктуры местного значения, включение в состав федеральных и региональных программ, совмещение по территориям и срокам.

В целом перспективы экономического развития города и агломерации руководством оцениваются позитивно. На территории агломерации в настоящее время реализуется проект строительства трамвайной ветки между Екатеринбургом и Пышмой. Первый этап обеспечит более 70 тыс. жителей Верхней Пышмы и 90 тыс. жителей Орджоникидзевского района города Екатеринбурга прямым стабильным и доступным общественным транспортом. Прорабатываются также вопросы строительства кольца городской электрички и развития трамвайного движения в целом по территории большого Екатеринбурга На втором этапе предусматривается продление трамвайного сообщения до Среднеуральска.

В целом по агломерации в рамках создания единой схемы разработан общедорожный транспортный каркас, общая схема инженерных коммуникаций, единая схема совмещения использования объектов социальной сферы, схема специализации городов. В основу разработки этих схем положен принцип партнерства городов и не допущения конкуренции. С использованием этого принципа здесь разработана единая схема рекреационных пространств, которая является для каждого города основой защиты от строительства экологически грязного производства на границе одного муниципального образования по соседству с рекреационной зоной соседнего муниципальном образования. Механизмы реализации конкретного перечня инфраструктурных проектов и есть механизм создания городской агломерации «Большой Екатеринбург».

Хотелось бы обозначить еще один аспект, а именно, в части работы с гражданами - у каждой группы населения может быть свое мнение, которое следует учитывать, с этой целью в Екатеринбурге созданы и работают 3 экспертных совета: «Наука», «Бизнес», «Общественность». По нашему мнению, такой подход является оптимальным. То, что касается науки и общественности - это считается традиционным. А вот привлечение бизнеса к реализации проектов на уровне больших агломераций, заинтересованность бизнеса в их реализации может являться каркасом и двигателем для того, чтобы проекты реализовывались в срок и территория их использования расширялась дальше.

Список источников

1. Мусинова Н. Н. К вопросу об организации управления пространственным развитием городских агломераций. // Муниципальная академия. - 2020. - № 2. - С. 150-154;

2. Мусинова Н.Н., Попадюк Н.К. Организация управления городской агломерацией: поиск решений. // Вестник университета - 2018. - № 7. - С.12-15;

3. Сибиряев А. С. Система государственного управления инновационной политикой в России и за рубежом // Вестник московского государственного областного гуманитарного института. Серия: История, философия, политология, право. 2015. Т. 1. № 1-1 (2015). С. 11.

ВЛИЯНИЕ АГЛОМЕРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА НА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ: ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНОСТИ*

М.В. Свириденко, доцент, кандидат экономических наук
(Санкт-Петербургский университет технологий управления и экономики)

Агломерации являются ключевыми формами современного расселения в большинстве стран мира. Санкт-Петербургская агломерация объединяет территории двух субъектов федерации -Санкт-Петербурга (полностью) и частично территории ряда районов Ленинградской области (Кировский, Выборгский, Всеволожский, Тосненский, Гатчинский, Ломоносовский, Волосовский). Численность населения агломерации оценивается в 5,4-5,5 млн человек и имеет тенденцию к росту в связи с ростом рождаемости, снижением смертности и высокой миграционной привлекательностью агломерации. Совокупная площадь агломерации составляет около 11,6 тыс. км2. Границы Санкт-Петербургской городской агломерации приведены на рис. 1 [2].

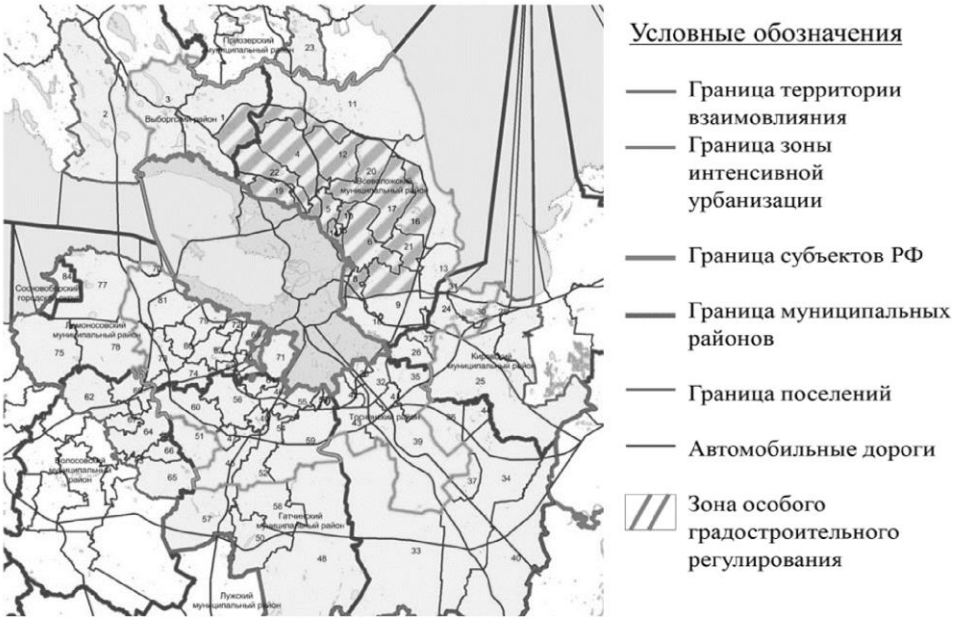


Рисунок 1 – Границы Санкт-Петербургской городской агломерации

Сама агломерация по своему типу может быть отнесена к моноцентрическим агломерациям, как имеющая один крупный центр (Санкт-Петербург), с расположенными вокруг городами-спутниками существенно меньшего масштаба (Колпино, Гатчина, Кировск, Отрадное, Шлиссельбург, Пушкин, Петродворец, Ломоносов, Сестрорецк, Всеволожск, Кудрово, Сертолово и др.) являющимися подцентрами второго и третьего уровней для агломерации.

По состоянию на текущий момент Санкт-Петербургская агломерация уступает по основным показателям качества жизни, городской среды и экономического потенциала ключевым мировыми и европейским агломерациям, занимая 76-е место в «Рейтинге городов мира по уровню качества жизни в 2016 году» [4].

Агломерация Санкт-Петербурга характеризуется исчерпанием экстенсивной модели развития, что подтверждается значительными дисбалансами в развитии территорий и их ресурсов. К числу наиболее сложных относятся дисбалансы в части соотношения числа жителей и рабочих мест, низкой транспортной доступностью мест приложения труда, недостатка инженерной и

* Свириденко М.В. Влияние агломерационных процессов Санкт-Петербурга на социально-экономическое развитие муниципальных образований Ленинградской области: проблемы и возможности / М.В. Свириденко // Региональная экономика и развитие территорий: сборник научных статей. - Санкт-Петербург, 2020. - С. 275-281

Статья подготовлена в рамках исследования темы «Развитие теоретико-методологических основ управления устойчивым социально-экономическим развитием регионов» в ИПРЭ РАН, №170-2014-0004 по Программе фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2013–2020 гг.

социальной инфраструктуры для обеспечения развития экономики и комфортного проживания населения.

Кировский муниципальный район Ленинградской области находится в зоне влияния данной агломерации. Влияние городской агломерации (Ленинградской) на территорию нынешнего Кировского муниципального района имело свое начало в 1960-1980-е гг., когда формировалась «промышленная» (индустриальная) Ленинградская городская агломерация. Она складывались в условиях доминировавшей «фордистской» системы организации производства и преобладания в крупных городах административной и производственной функций. Основным в формировании агломерации был принцип удобного объединения групп производств (создающих связанные цепочки добавленной стоимости) и размещения вблизи центров производства необходимых трудовых ресурсов. Таким образом, функциональная организация экономики Ленинграда в полной мере копировалась в каждом из его городов-спутников (включая гг. Кировск, Отрадное, Шлиссельбург), с учетом изменения масштабов и административной субординации. Основной связывающей инфраструктурой являлась железная дорога и Волго-Балтийский водный путь, ориентированные, прежде всего, на перевозки грузов.

Учитывая результаты развития рынков труда, недвижимости и основные направления транспортных корреспонденций и маятниковых миграций, границы Санкт-Петербургской городской агломерации можно определить как пространство, расположенное в основном не далее 60 км от центра Санкт-Петербурга при транспортной доступности ядра агломерации 60-80 минут.

Согласно прогнозным данным общая численность населения в зоне взаимовлияния Санкт-Петербурга и Ленинградской области на территории Ленинградской области к 2050 г. составит 2960 тыс. чел., в том числе в Кировском муниципальном районе - 200 тыс. чел., из них в зоне интенсивной урбанизации - 160 тыс. чел [1,2].

Текущее влияние агломерации на социально-экономическое развитие Кировского муниципального района [5]:

- 20-25% экономически активного населения работает за пределами района в Санкт-Петербурге в режиме маятниковой миграции.
- На территории района происходит активная экспансия сетевого ритейла и современных форматов организации сферы услуг и торговли, включая планируемое строительство первого гипермаркета на территории района.
- Ведется активное планирование и проектирование транспортных объектов, обеспечивающих в средне- и долгосрочной перспективе развитие транспортно-коммуникационных связей подцентров агломерации между собой и с метрополией (центром агломерации).
- Происходит кристаллизация функционального значения и идентичности территорий зоны интенсивной урбанизации как пригородной территории с комфортной жилой средой, места размещения производств и транспортной инфраструктуры, а сельских поселений района как возможного центра рекреации и сохранения природного каркаса района на юго-востоке агломерации.

Главными приоритетами градостроительного развития территории Кировского муниципального района, на которые оказывает влияние Санкт-Петербургская агломерация будут являться [7]:

- социально-экономическое и инфраструктурное развитие;
- экологическая, экономическая и инженерная безопасность;
- комфортная среда жизнедеятельности.

Согласованными целями Ленинградской области и Санкт-Петербурга в области социально-экономического развития территории агломерации являются:

- Главная цель развития - обеспечение устойчивого экономического роста и улучшение качества жизни населения региона;
- Стратегические направления развития:

• Создание условий для эффективной занятости.
• Развитие человеческого капитала региона.
• Повышение эффективности государственного и муниципального управления.

В состав агломерации в соответствии с существующими планами [2] включены территории 8 поселений Кировского муниципального района наиболее близких к Санкт-Петербургу с наиболее высокой в районе плотностью населения, общей площадью ок. 1312 кв.км. и населением 95 тысяч человек (2016 г.).

Таблица 1 – Муниципальные образования в составе Кировского муниципального района, находящиеся в зоне влияния Санкт-Петербургской городской агломерации

Наименование муниципального образования	Площадь поселения[1], кв. км.	Численность постоянного населения на 01.01.2016, тыс. чел.	Плотность населения, чел./кв. км
Поселения в зоне взаимного влияния Санкт-Петербурга и Ленинградской области в зоне интенсивной урбанизации			
Кировское городское поселение	95	26,689	279,8
Отрадненское городское поселение	78	25,203	324,5
Павловское городское поселение	35	3,650	105,7
Синявинское городское поселение	105	3,991	38,2
Шлиссельбургское городское поселение	16	14,756	901,4
Поселения в зоне взаимного влияния Санкт-Петербурга и Ленинградской области вне зоны интенсивной урбанизации			
Наименование муниципального образования	**Площадь поселения, кв. км.**	**Численность постоянного населения на 01.01.2016, тыс. чел.**	**Плотность населения, чел./кв. км**
Мгинское городское поселение	750	12,407	16,6
Приладожское городское поселение	56	5,994	107,7
Путиловское сельское поселение	179	2,396	13,4

В состав Санкт-Петербургской агломерации не включаются территории Назиевского, Шумского и Суховского сельских поселений. Их функциональное значение в рамках влияния агломерации может рассматриваться в области сохранения природного каркаса, развитии туристско-рекреационной функции с сохранением ценных природных ландшафтов южного и юго-восточного побережья Ладожского озера, перезапуска существующих промышленных площадок (Назия, браунфилд).

Документами стратегического планирования развития Санкт-Петербургской агломерации в отношении территорий Кировского муниципального района сформированы следующие функциональные требования, определяющие их роль в составе агломерации и основные координаты будущего развития:

1) Города Кировск, Шлиссельбург, Отрадное: предполагается развитие в качестве городов-спутников второго порядка (на среднем удалении от Санкт-Петербурга). Формирование в них зон точечной многоквартирной застройки средней этажности. Решение задач интеграции новых жилых зон в структуру населенных пунктов. Усиление и развитие системы обслуживания и внешних транспортных связей городов-спутников с Санкт-Петербургом (метрополией - центром агломерации) и друг с другом.

2) Поселок Мга в соответствии с долгосрочными планами выноса на его территорию сортировочной станции Санкт-Петербург - Сортировочная - Московская и железнодорожных грузовых дворов из Санкт-Петербурга предполагается в срок действия настоящей Стратегии развивать в качестве центра высокотехнологичной логистики.

3) В населенных пунктах Павлово, Мга, являющихся агломерационными подцентрами третьего порядка планируется развитие зон индивидуальной жилой застройки с фрагментами малоэтажной многоквартирной застройки. Решение задач формирования узлов межселенного обслуживания на базе центров муниципальных образований с предоставлением базового набора услуг в комфортной доступности на автомобиле. Предполагается дальнейшее развитие сети межмуниципальных автобусных маршрутов.

4) В населенных пунктах Кировск, Отрадное, Мга, Павлово в соответствии со сложившимся функциональным назначением и структурой экономики с высокой концентрацией обрабатывающих производств предполагается создание рабочих мест в производственной сфере на базе основных промышленных площадок и индустриальных парков.

5) В Шлиссельбурге с учетом существующих объектов культурного наследия (крепость Орешек, инженерные сооружения Староладожского канала и др.) планируется развитие новых рабочих мест в туристско-рекреационной сфере.

6) Города Кировского муниципального района не включены в число приоритетных центров системы расселения Санкт-Петербургской агломерации (как Гатчина, Всеволожск, Кудрово, Мурино). Крупнейшие города района Кировск и Отрадное включены во вторую группу подцентров системы расселения агломерации со средним социальным, экономическим и

потребительским потенциалом, для которых предусмотрена реализация программ устойчивого развития (благоустройство территорий, развитие сообществ, внедрение стандартов качества социальной инфраструктуры).

По результатам реализации планов развития агломерации, находящаяся в зоне интенсивной урбанизации часть территории Кировского муниципального района (Кировское, Отрадненское, Шлиссельбургское, Павловское, Синявинское городские поселения), с развитием новых систем транспортной инфраструктуры получит новые драйверы для развития многофункциональной градостроительной активности на территориях городов-спутников (Кировск, Шлиссельбург, Отрадное).

Население поселений района, входящих в зону интенсивной урбанизации, до 2030 года увеличится до 104 тысяч человек, общая численность жителей района в зоне влияния агломерации составит до 150 тысяч человек. Учитывая запланированные характеристики градостроительного регулирования для поселений Кировского муниципального района в рамках зоны агломерационного влияния можно предполагать сохранение сложившейся среды с малым временем доступа до центра агломерации, достаточно с высоким качеством жилой среды, сохранением доступа к ватерфронту Невы и Ладожского озера и зеленым насаждениям. Такие плановые параметры жилой среды позволят повысить привлекательность района для проживания высококвалифицированных специалистов и их семей, что будет являться одним из ключевых факторов в рамках межрайонной и межрегиональной конкуренции за кадровые ресурсы при выборе инновационного пути (по объективным условиям) развития экономики.

В срок реализации Стратегии социально-экономического развития Кировского муниципального района до 2030 года запланированы к реализации крупные транспортные проекты (с возможным сдвигом сроков в сторону 2050 г.), обеспечивающие функционирование международных транспортных коридоров. В их числе:

- Глубокий западный обход Санкт-Петербурга (№3 на рис. 2.)
- КАД-2 (№4 на рис. 2)
- Магистраль Санкт-Петербург - Кириши (№15 на рисунке 2, как часть международного транспортного коридора Европа - Западный Китай).

Примерная трассировка указанных ключевых транспортных проектов Санкт-Петербургской городской агломерации, запланированных к реализации на период до 2030 г. (2050 г.) приведена на рис. 2 [3, 6].

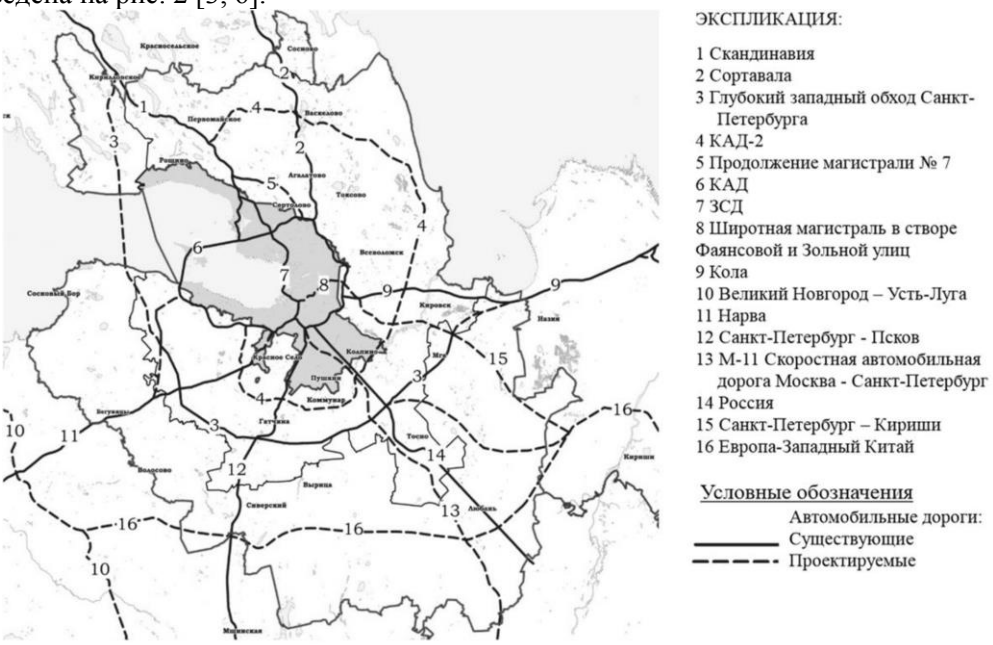


Рисунок 2 – Примерная трассировка ключевых транспортных проектов Санкт-Петербургской городской агломерации, запланированных к реализации на период до 2030 г. (2050 г.)

Оптимизировать градостроительное развитие зоны влияния агломерации на территории Кировского муниципального района планируется путем выделения преимущественной функциональной специализации территории, в т.ч. для юго-восточного направления это - развитие

производственных зон с размещением крупных объектов коммунальной и транспортной инфраструктуры.

В перспективе до 2030 года Санкт-Петербургская агломерация будет оказывать значительное влияние за счет ряда факторов, имеющих прямое и косвенное значение для Кировского муниципального района.

Заявленные цели социально-экономического и пространственного развития территорий агломерации во многом тождественны аналогичным целям развития района. При этом территория Кировского муниципального района, находящаяся в зоне влияния агломерации, в соответствии с существующими планами развития агломерации является зоной развития второго порядка, не имеющая значимых приоритетов и целей в масштабах агломерации. Основной упор в развитии территорий Ленинградской области будет делаться на исправлении градостроительных ошибок, связанных с реализацией массовой жилой застройки северных и северо-восточных пригородов Санкт-Петербурга (Мурино, Девяткино, Кудрово), а также формировании новых точек роста из крупных агломерационных подцентров в Ленинградской области - Гатчины, Всеволожска, Девяткино, в том числе с привязкой их к развитию инновационных кластеров Санкт-Петербурга и Ленобласти, внедрению систем смарт-сити и др.

Новые возможности Кировского муниципального района в рамках агломерации возникают в случае фактической реализации новых транспортных проектов (новые федеральные автодороги, перенос сортировочной станции во Мгу и др.), которые могут позволить существенным образом повысить инвестиционную привлекательность района в рамках традиционных промышленных и транспортно-логистических компетенций.

Изменение функционального значения и значимости территорий района в рамках агломерации может быть осуществлено при:

- внедрении проактивной позиции по отношению к развитию инновационной инфраструктуры на территории района и стимулирования внедрения практик инновационного развития в модель деятельности предприятий обрабатывающей промышленности, транспорта, сферы услуг района через поддержку развития малых инновационных предприятий в сфере промышленного сервиса и аутсорсинга, информационных технологий, инжиниринга, поддержку развития кластерных объединений предприятий;

- активизации интеграции интересов бизнеса, государственной власти и местного самоуправления в рамках проектов ГЧП и МЧП по редевелопменту старых промышленных площадок и инженерному обеспечению новых инвестиционных площадок, комплексному развитию и продвижению кластеров индустрии гостеприимства на территориях района рекреационного и культурно-исторического и мемориального значения (районы сражений ВОВ, южное и юго-восточное побережье Ладожского озера).

[1] В статье для целей расчета плотности населения площадь муниципальных образований приводится без учета площади акватории Ладожского озера

Литература

1. Концепция комплексного развития территорий Ленинградской области, прилегающих к границам Санкт-Петербурга. [Электронный ресурс] - Режим доступа: https://econ.lenobl.ru

2. Концепция совместного градостроительного развития Санкт-Петербурга и территорий Ленинградской области (агломерации) на период до 2030 года с перспективой до 2050 года. [Электронный ресурс] - Режим доступа: http://minstroy.nso.ru/sites/minstroy.nso.ru/wodby_files/files/page_4815

3. Объединенная транспортная схема Санкт-Петербурга и Ленинградской области. [Электронный ресурс] - Режим доступа: www.spbtrd.ru/projects/road-/the-ccc-site-bounded-on-the-north-by-a-road-spb-maurier-road-of-life-on-the-east-by-the-highway-spb

4. Рейтинг городов мира по уровню качества жизни в 2016 году [Электронный ресурс] - Режим доступа: https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=liveability2016

5. Свириденко М.В. Пространственное развитие муниципальных образований Ленинградской области, находящихся в зоне интенсивной урбанизации Санкт-Петербургской агломерации: основные тенденции и вызовы // Экономика Северо-Запада. № 1. 2020.

6. Стратегия развития транспортной системы Санкт-Петербурга и Ленинградской области на период до 2030 года [Электронный ресурс] - Режим доступа: http://www.spbtrd.ru/program-development/

7. Стратегия социально-экономического развития Кировского муниципального района Ленинградской области на период до 2030 года // Решение Совета депутатов Кировского района Ленинградской области от 22.11.2017 года №2 92 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Кировского муниципального района Ленинградской области на период до 2030 года и Плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Кировского муниципального района Ленинградской области».

Часть 3. Библиографический список публикаций в журналах и сборниках

2020 - 2021 гг.

Агломерации как драйвер экономического роста России в условиях глобальных вызовов / И.В. Волчкова, Е.В. Уфимцева, Н.Р. Шадейко, А.А. Селиверстов // ЭКО: всероссийский экономический журнал. - 2021. - № 2. - С. 135-164

Алиев А.Т. Стратегия пространственного развития России: оценка перспектив реализации / А.Т. Алиев, О.С. Суртаева, А.В. Савельев // Проблемы экономики и юридической практики. - 2020. - № 5. - С. 53-57

Бухвальд Е.М. Муниципальные стратегии в России: новые условия и новые задачи / Е.М. Бухвальд, О.Н. Валентик // Региональная экономика. Юг России. - 2020. - Т.8, № 1. - С. 26-37

Галиновская Е.А. Городская агломерация как правовая категория: постановка проблемы / Е.А. Галиновская, Н.В. Кичигин // Журнал российского права. - 2020. - № 8. - С. 141-156

Дементьев А.Н. Проблемные аспекты реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации: в 2 частях / А.Н. Дементьев // Градостроительное право. - 2020. - № 2. - С. 26-31.; № 3. - С. 39-43

Ерова Т.В. Модель городской агломерации: сдвиг к экосистеме / Т.В. Ерова, Ю.М. Воронов // Российская государственность в пространственном измерении: опыт, стратегии, перспективы развития: материалы VIII Научно-практической конференции по исследованию российской государственности, 16 октября 2020 года / Российская академия народного хозяйства и государственной службы, Владимирский филиал. - Владимир, 2020. - С. 31-38

Иванов О.Б. Мегаполисы и агломерации в системе управления и стратегирования развития территорий / О.Б. Иванов, Е.М. Бухвальд // ЭТАП: Экономическая Теория. Анализ. Практика. - 2020. - № 1. - С. 7-25

Ильиных А.В. Городские агломерации в муниципально-территориальной организации: каким должно быть нормативно-правовое регулирование? / А.В. Ильиных // Государство и право. - 2020. - № 2. - С. 184-188

Киреев А.А. Агломерация как инструмент и проблема (заметки на полях "Стратегии пространственного развития РФ") / А.А. Киреев // Регионалистика. - 2020. - № 3. - С. 71-78

Ковшикова Г.А. Роль агломерации в развитии региона / Г.А. Ковшикова, А.В. Кошелева // Индустриальная экономика. - 2020. - № 4. - С. 54-59

Кузнецов Н. Особенности методик оценки агломерационного развития в России / Н. Кузнецов // Федерализм. - 2020. - № 2. - С. 190-197

Мельникова Д.М. Формирование городских агломераций как фактор обеспечения "связанности" экономического пространства России / Д.М. Мельникова, Л.С. Мариен // Научные исследования и разработки. Экономика. - 2020. - Т.8, № 5. - С. 31-39

Минакир П.А. Городские агломерации: последний рубеж? / П.А. Минакир // Регионалистика. - 2020. - Т.7. - № 3. - С. 53-59

Миронова С.М. Особенности реализации финансово-правового статуса муниципальных образований, входящих в городские агломерации / С.М. Миронова // Правоприменение. - 2020. - Т.4. - №1. - С. 85-95

Мусинова Н.Н. Городское агломерирование и подходы к оценке уровня развития городских агломераций / Н.Н. Мусинова, В.С. Новикова, Д.С. Холодивкер // Муниципальная академия. - 2020. - № 1. - С. 167-171

Мусинова Н.Н. К вопросу об организации управления пространственным развитием городских агломераций / Н.Н. Мусинова // Муниципальная академия. - 2020. - № 2. - С. 150-154

Мусинова Н.Н. Механизмы развития городских агломераций / Н.Н. Мусинова // Самоуправление. - 2021. - № 2(124). - С. 408-411

Ноздрина Н.Н. Роль крупнейших агломераций России в формировании качества жизни населения / Н.Н. Ноздрина, И.М. Шнейдерман // Сбережение населения России: здоровье, занятость, уровень и качество жизни: материалы Международной научно-практической конференции, 27 марта 2020 г. / Институт социально-экономических проблем народонаселения федерального научно-исследовательского социологического центра Российской академии наук. - М., 2020. - С. 42-47

Олифир Д.И. Городские агломерации: формирование инновационной территориально-планировочной структуры и современные подходы в управлении / Д.И. Олифир // Инновационное развитие экономики. - 2020. - № 1(55). - С. 62-71

Растворцева С.Н. Региональная специализация и агломерационные эффекты в экономике России / С.Н. Растворцева, Л.Т. Снитко // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. - 2020. - Т. 13, № 3. - С. 46-58

Ростанец В.Г. Стратегическое планирование в городских агломерациях: современное состояние и перспективы развития / В.Г. Ростанец, А.И. Кабалинский, А.В. Топилин // Вестник Российского нового университета. Серия: Человек и общество. - 2020. - № 3. - С. 139-148

Рыбкина О.С. Некоторые аспекты развития системы местного самоуправления в крупных городских агломерациях: транспортная проблема и перспективы ее решения / О.С. Рыбкина // Власть. - 2020. - № 3. - С. 81-86

Свириденко М.В. Влияние агломерационных процессов Санкт-Петербурга на социально-экономическое развитие муниципальных образований Ленинградской области: проблемы и возможности / М.В. Свириденко // Региональная экономика и развитие территорий: сборник научных статей. - Санкт-Петербург, 2020. - С. 275-281

Соколова С.В. Мегасити XXI века: современная структура и динамика формирования / С.В. Соколова // Муниципальная академия. - 2020. - № 4. - С. 152-160

Строев П.В. Современные тенденции развития агломераций / П.В. Строев, Д.Е. Морковкин, С.В Макар // Креативная экономика. - 2020. – Т.14, № 11. - С. 2693–2712

Строев П.В. Стратегические векторы пространственного развития России / П.В. Строев, С.Л. Орлов, Т.Г. Чачуа // Вестник экономики, права и социологии. - 2020. - № 3. - С. 33-39

Устина Н.А. Организация деятельности органов местного самоуправления по управлению агломерационным развитием / Н.А. Устина // Наука XXI века: актуальные направления развития. - 2020. - № 1-1. - С. 66-71

Ходыкин М. Динамика "сверхгородов": [о проекте федерального закона "О городских агломерациях"] / М. Ходыкин // Эксперт. - 2020. - № 47. - С. 38-39

Шаров С.Ю. Особенности постиндустриального развития агломераций как ядра экономики / С.Ю. Шаров, И.М. Шнейдерман // Народонаселение. - 2020. - Т.23, № 1. - С. 76-87

Материал Министерства экономического развития Российской Федерации

Главным вектором дальнейшего развития местного самоуправления в Российской Федерации является проект Основ государственной политики в области развития местного самоуправления до 2030 года (далее – проект Основ), направленный на реализацию подпункта 1 пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 1 марта 2020 г. № Пр-354 по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления 30 января 2020 г.

Проектом Основ предусматривается, что совершенствование механизмов стимулирования муниципальных образований к наращиванию собственного экономического потенциала, развития механизмов участия муниципалитетов в национальных проектах, должно осуществляться в том числе посредством создания новых и развития существующих агломераций как межмуниципальных центров экономического роста, в том числе путем совершенствования механизмов межмуниципального сотрудничества, повышения координации деятельности органов местного самоуправления в агломерациях, развития научно-технического, социально-экономического и образовательного потенциала городских агломераций, улучшение их инфраструктуры и дорожно-транспортной связанности населенных пунктов агломерации.

Статьями 8, 68, 69 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) регулируются вопросы организации взаимодействия органов местного самоуправления в рамках межмуниципального сотрудничества, в том числе в части создания агломерационного «симбиоза» городских и сельских поселений.

В целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения могут быть образованы межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

В этих же целях органы местного самоуправления могут заключать договоры и соглашения.

При этом указанные межмуниципальные объединения не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления.

Межмуниципальное сотрудничество позволяет укрепить хозяйственные связи муниципальных образований, оптимизировать размещение в них инфраструктуры на основе кооперации их деятельности, исключить неэффективные финансовые расходы, связанные с созданием в публично-правовых образованиях дублирующих экономических структур и неоправданной межмуниципальной конкуренцией, направить объединенный экономический потенциал муниципальных образований на решение наиболее масштабных инвестиционных проектов.

Указанный комплекс мероприятий позволяет достичь агломерационный эффект, создать эффективный рынок конкурентоспособных доступных и качественных услуг и позитивное влияние эффекта масштаба на социально-экономическое развитие муниципальных образований.

Вместе с тем, для реализации указанных эффектов, по мнению Минэкономразвития России, необходимо внести изменения в действующее законодательство, предусматривающие формирование единой градостроительной и транспортной политики в агломерациях, предоставление преференциальных режимов, создание условий для реализации межмуниципальных и межрегиональных проектов.

При совершенствовании законодательства в части развития межмуниципального взаимодействия предлагается учитывать фактически сложившиеся модели управления, такие как: формирование проектных офисов

(рабочих групп) для реализации программ межмуниципального сотрудничества; договорная модель, основанная на соглашении между муниципальными образованиями о совместном развитии определенных сфер экономической деятельности и предоставления услуг; договорная модель, основанная на соглашении между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и муниципальными образованиями; управление органами местного самоуправления, создаваемыми по результатам укрупнения муниципальных образований (создания муниципальных округов).

Необходимо внесение изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ в части закрепления понятия «вопросы местного значения межмуниципального характера» и определения перечня вопросов местного значения межмуниципального характера и порядка решения таких вопросов.

Правового совершенствования также требует Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» в части создания условий для реализации концессионных проектов несколькими субъектами Российской Федерации, а также несколькими муниципальными образованиями.

В настоящее время во исполнение Поручение Правительства Российской Федерации от 5 июня 2020 г. № МХ-П16-83пр в качестве «пилотного проекта» ведется работа по развитию Саратовской агломерации. В рамках Соглашения о сотрудничестве в области развития территории Саратовской области, заключенного в апреле 2020 года между Фондом ДОМ.РФ, Правительством области, а также администрациями МО «Город Саратов», Саратовского, Татищевского, Энгельсского муниципальных районов, разработана и утверждена рамочная концепция пространственного и социально-экономического развития Саратовской агломерации на период до 2030 года. Следующим этапом предусмотрена разработка Стратегии пространственного и социально-экономического развития Саратовской агломерации до 2030 года, подготовку которой планируется завершить в конце 2021 году. По итогам разработки Стратегии будет принято решение о масштабировании данного эксперимента на другие агломерации Российской Федерации.

Материал Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики

Одним из **стратегических направлений пространственного развития страны является создание и развитие городских агломераций**, как основных точек экономического роста. За счет обеспечения концентрации инвестиций, новых технологий, качественного человеческого капитала и их тесного взаимодействия достигается синергетический эффект, который предполагает позитивные изменения в экономической и социальной сферах, способствующих росту качества жизни населения. Однако для реализации данного направления развития в Дальневосточном федеральном округе есть ограничения.

На территории макрорегиона расположены **82 города**, из которых **только 2** относятся **к крупнейшим городам** с численностью населения от 500 тысяч до 1 млн жителей (Владивосток и Хабаровск) и **3** – **к крупным городам** (Улан-Удэ, Якутск, Чита) с численностью населения от 250 тысяч до 500 тысяч жителей (см. таблица 1).

Таблица 1 – Группировка городов Дальнего Востока по численности проживающего в них населения

Субъект РФ ДФО	**Число городов (всего)**	**В том числе с числом жителей, тыс. чел.**					
		до 10	*от 10 до 50*	*от 50 до 100*	*от 100 до 250*	*от 250 до 500*	*от 500 до 1000*
ДФО	***82***	***22***	***41***	***7***	***7***	***3***	***2***
Республика Бурятия	6	1	4	-	-	1	-
Республика Саха (Якутия)	13	6	5	1	-	1	-
Забайкальский край	10	1	7	1	-	1	-
Камчатский край	3	-	2	-	1	-	-
Приморский край	12	-	7	1	3	-	1
Хабаровский край	7	-	5	-	1	-	1
Амурская область	10	2	5	2	1	-	-
Магаданская область	2	1	-	1	-	-	-
Сахалинская область	14	8	5	-	1	-	-
Еврейская автономная область	2	1	-	1	-	-	-

Чукотский автономный округ	3	2	1	-	-	-	-

Владивостокская и Хабаровская агломерации являются центрами притяжения населения и концентрации экономической активности, основными центрами социальной, культурной, научной и образовательной деятельности Дальнего Востока и основными транспортно-логистическими узлами. Численность населения в этих агломерациях растет на фоне общего сокращения в Приморском и Хабаровском краях.

Роль крупнейших городов Дальнего Востока в экономике регионов весьма значительна, о чем свидетельствуют показатели, представленные ниже.

Таблица 2 – Вклад дальневосточных агломераций в региональную экономику, %

Наименование показателя	**Владивостокский городской округ**	**Городской округ Город Хабаровск**
Число предприятий и организаций	65,2	69,9
Оборот организаций	62,7	54,5
Оборот розничной торговли	87,8	77,9
Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами	41,7	36,1

На долю крупнейших агломераций Дальнего Востока (Владивостокской и Хабаровской) приходится значительная часть предприятий и организаций, зарегистрированных в регионе, оборота данных организаций, объема отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами, что свидетельствует об их весомом вкладе в экономику регионов.

Стратегией пространственного развития **г. Владивосток** отнесен к перспективным крупным центрам экономического роста Российской Федерации, поставлена задача – содействовать социально-экономическому развитию города **как центра международного экономического сотрудничества** со странами АТР.

В **2014 году** Правительством Приморского края принято решение о формировании **Владивостокской агломерации** в составе Владивостокского городского округа, Артемовского городского округа, Надеждинского муниципального района, Шкотовского муниципального района и численностью свыше 800 тыс. человек (40% населения Приморского края). Формирование и развитие агломерации осуществляется за счет перераспределения полномочий между краевыми и муниципальными уровнями власти, а также в рамках совещательного органа при Правительстве Приморского края.

Несмотря на сокращение численности населения Дальнего Востока из-за продолжающегося миграционного оттока, **в 8 административных центрах отмечается устойчивый рост населения** за последние 8-10 лет (Якутск, Хабаровск, Улан-Удэ, Чита, Южно-Сахалинск, Владивосток, Благовещенск, Анадырь).

Рост численности жителей городов создает условия для экономического роста в секторах экономики, ориентированных на потребительский рынок, что повышает значение городов как центров экономического развития и роста *(в Стратегии пространственного развития России все административные центры субъектов ДФО отнесены к перспективным центрам экономического роста).*

В рамках планов социального развития центров экономического роста, реализуемых субъектами ДФО и финансируемых по линии Минвостокразвития России вокруг административных центров регионов и крупных городов сформировано **10 городских агломераций**: Улан-Удэнская, Якутская, Читинская, Авачинская, Владивостокская, Хабаровская, «Комсомольск-на-Амуре – Амурск – Солнечный», Благовещенская, Магаданская, Биробиджанская агломерации. В этих городах проживает значительная часть населения, в них отмечается активная экономическая деятельность.

Справочно: *Перспективными для формирования агломераций являются города с развивающимися крупнейшими промышленными центрами по судостроению и газоперерабатывающей промышленности – г. Большой Камень и г. Свободный. Реализация инвестиционных проектов и долгосрочных планов развития указанных городов, утвержденных Правительством Российской Федерации, позволит стать ядром формируемых агломераций.*

Дальнейшее развитие дальневосточных агломераций, создание на их территориях преференциальных режимов (ТОСЭР и СПВ), усиление взаимодействия муниципалитетов в составе агломераций позволят сформировать единое социальное, экономическое и инвестиционное пространство с общей системой социального, транспортного и инженерного обслуживания, а также стать драйвером экономического роста на Дальнем Востоке и фактором сохранения населения в макрорегионе.

Следует отметить, **что большинство городов**, расположенных на территории Дальнего Востока (**63 города**) – **это малые города с численностью населения менее 50 тысяч человек**. Основной характеристикой малых городов Дальнего Востока является небольшой набор социально-экономических функций. Северные города этой группы отличаются сравнительно невысокой транспортной доступностью, часто являются монофункциональными, фокусируясь на добывающих видах деятельности, отраслях местного значения или выполнении административных задач. Малые города южной зоны, как правило, имеют наиболее развитую социальную инфраструктуру, располагаются в непосредственной близости от основных транспортных коридоров и более крупных городов.

Города Дальнего Востока значительно отстают в уровне социально-экономического развития от городов центральной части России. Кроме того,

заметен существенный контраст с близлежащими странами АТР.

В соответствии с **международным рейтингом качества жизни городов** мира, составленным Mercer, **среди российских городов, вошедших в него, нет ни одного дальневосточного города**. В АТР самый высокий рейтинг по уровню жизни населения занял Сингапур (25 место), далее – Сан-Франциско (34 место, всего 17 городов США), за ним следуют пять японских городов: Токио и Кобе (49 место), Иокогама (55 место), Осака (58 место) и Нагоя (62 место), а затем Гонконг (71 место) и Сеул (77 место), на 103 месте город Шанхай (всего 11 городов Китая).

Также нет ни одного дальневосточного города и в рейтинге «Best Cities», в котором в ТОП-100 вошло только два российских мегаполиса – Москва (4 место) и Санкт-Петербург (16 место). При этом в рейтинге присутствует значительное количество городов стан АТР – 34 города США, 3 города Китая и 2 города Японии.

В соответствии с рейтингом качества жизни Финансового университета при Правительстве Российской Федерации дальневосточные города занимают позиции аутсайдеров. Согласно данному рейтингу **в десятку городов-аутсайдеров входят Владивосток (65 место), Хабаровск (66 место), Якутск, Улан-Удэ и Чита** (последнее место в рейтинге – 75 место).

Существенно проигрывают дальневосточные города и по уровню инновационного развития. В ТОП-500 в соответствии с международным рейтингом «Innovation Cities Global Index» вошел только один дальневосточный город – **Владивосток (447 место из 500),** уступая большому количеству городов стран АТР, демонстрирующих высокий рост инновационного развития (118 городов США, 40 городов Китая, 12 городов Японии и 7 городов Южной Кореи).

Таким образом, **Дальний Восток пока проигрывает в конкурентной борьбе развития агломераций за население**. На его территории находится лишь **2 агломерации**, но и они проигрывают городам западной части России и экономическим центрам АТР.

Высокая стоимость жизни, ограниченные возможности для самореализации, сравнительно низкое качество городской среды, низкая доступность жилья в совокупности с суровым климатом, удаленностью от центральной России приводят к росту миграционных настроений у населения.

При этом принимая во внимание факт, что большинство дальневосточных городов являются малыми городами развитие только крупных городских агломераций будет усиливать огромный дисбаланс в развитии малых агломераций, а на территории вне таких агломераций можно ожидать экономическое опустынивание.

В этой связи одним из важных принципов формирования агломераций должен стать программно-целевой принцип – сбалансированное **долгосрочное и комплексное планирование** социально-экономического, инфраструктурного **развития агломераций,** обеспечения их экологической безопасности с учетом прогноза развития экономики и численности

населения, трудовых ресурсов населенных пунктов.

Учитывая, что дальневосточные муниципалитеты и регионы не обладают значительными собственными бюджетными средствами, а соответственно, не смогут осуществить те проекты развития, которые необходимы для запуска активных агломерационных процессов, предлагаем:

проработать возможность формирования федерального проекта (федеральных мер поддержки) по содействию в реализации проектов комплексного освоения территорий городских агломераций;

разработать в качестве пилотного проекта комплекс мер по стимулированию развития средних и малых городских агломераций с учетом целей и приоритетов пространственного развития Российской Федерации, приоритетных направлений развития отечественной промышленности и задачи по предотвращению чрезмерной депопуляции территорий;

проработать механизмы совершенствования межмуниципального сотрудничества, совместного стратегического планирования, межбюджетных отношений, в том числе использования «горизонтальных» субсидий из местного бюджета

Межмуниципальное взаимодействие как способ улучшений социально-экономической ситуации в муниципальном образовании

(аналитические материалы)[1]

Одним из способов улучшения социально-экономической ситуации в муниципальном образовании и повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления является межмуниципальное взаимодействие – объединение усилий и ресурсов муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения. При этом межмуниципальное взаимодействие должно рассматриваться муниципалитетами не как самоцель, а как эффективный способ решения вопросов местного значения, в основе которого лежит экономическая и социальная целесообразность. Принципиально важно то, чтобы все участники межмуниципального взаимодействия имели от этого соответствующую выгоду, экономический и социальный эффект.

Сложившиеся виды взаимодействий между муниципалитетами,
% к числу ответивших

Только 5% опрошенных указали на отсутствие сложившихся взаимодействий (в основном это связанно с удаленностью и низкой транспортной доступностью муниципалитетов). В наибольшей степени выражены взаимодействия между муниципалитетами в организации транспортного сообщения, социальной сфере, трудовых маятниковых миграциях, а также в сфере торговли и сервисных услуг, которые устойчиво сохраняются на протяжении последних лет. Среди наименее выраженных взаимодействий называются хозяйственная кооперация, а также взаимодействия на рынке недвижимости и регулировании рынка труда.

---

[1] Анализ базируется на результатах экспертного опроса руководителей муниципальных образований в рамках ежегодного мониторинга социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях России, проводимого сотрудниками отдела социальных проблем ИЭОПП СО РАН и социологической лабораторией Ассоциации сибирских и дальневосточных городов при участии других межрегиональных ассоциаций образований России (Ассоциации городов Поволжья, Ассоциации «Города Урала» и Союз городов Центра и Северо-Запада России), начиная с 2009 г. Цель мониторинга – выявить проблемы, возникающие в муниципальных образованиях в современных условиях, подходы к их решению на местах, результативность предпринимаемых мер по разрешению проблем и направления совершенствования системы местного самоуправления. В ходе очередной волны мониторинга в апреле-мае 2021 г. опрошено 85 руководителей муниципальных образований из 37 субъектов Федерации.

Однако в сложных современных условиях только 15,3% опрошенных связывает возможности улучшения ситуации на местах с межрегиональными связями внутри России, а 10,6% – с объединением усилий муниципальных образований в регионе. При этом обращает на себя внимание динамика оценок (2009-2021 гг.): ориентация на взаимодействие возрастает в относительно благополучные годы и снижается в кризисных условиях.

Представляется целесообразным остановиться на проблемах, возникающих в процессе реализации межмуниципальных взаимодействий на местах в условиях современной социально-экономической ситуации, с позиции руководителей муниципальных образований.

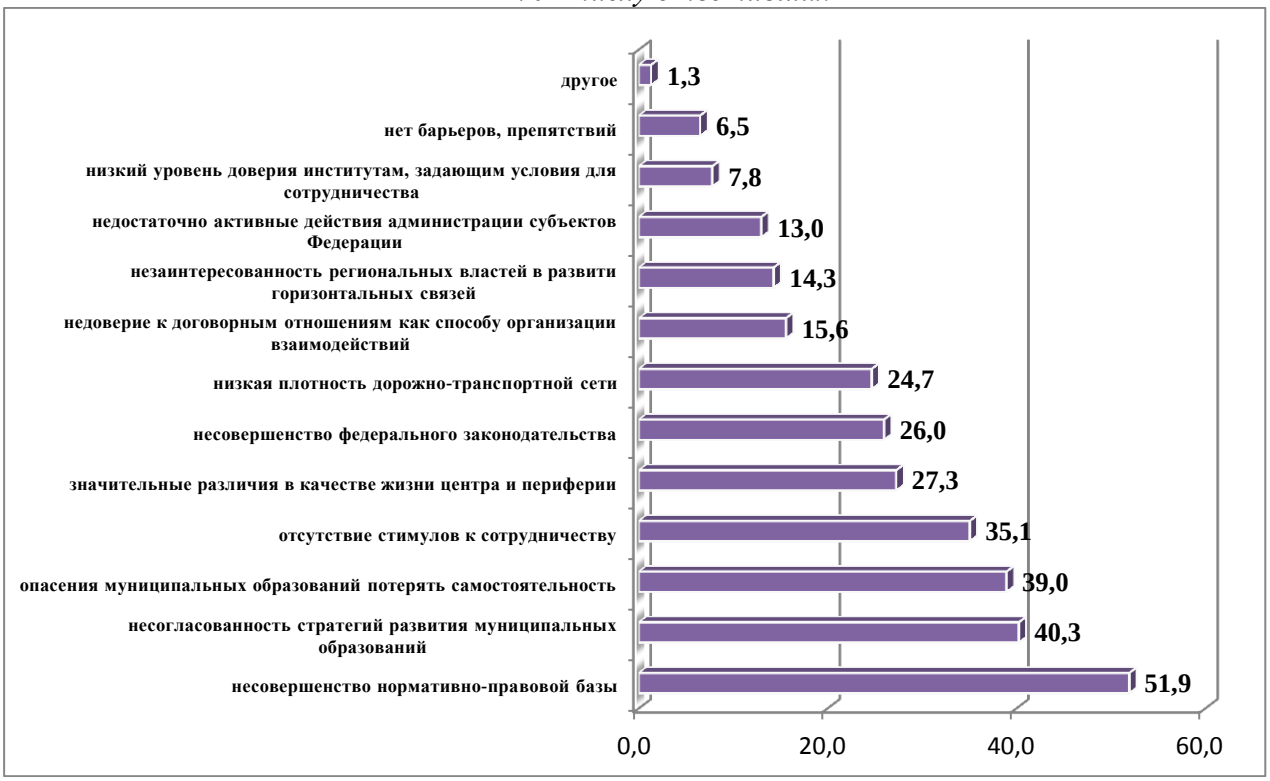
Основные проблемы межмуниципального взаимодействия

Ключевые проблемы взаимодействия связаны с диспропорциями в пространственном развитии, территориальной отдаленностью, а также со сложностью координации усилий, с наличием у муниципальных образований собственных, не всегда совпадающих интересов, поэтому негативная составляющая процесса взаимодействия в значительной мере может быть связана с возможными конфликтами интересов.

Следует отметить, что в целом позитивных моментов в развитии межмуниципальных взаимодействий отмечается существенно больше, чем негативных. Среди основных положительных результатов выделяют повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления, обеспечиваемое объединением усилий и ресурсов нескольких муниципалитетов, экономию на издержках при реализации крупных инвестиционных проектов, распространение позитивного опыта, что может стать фактором повышения конкурентоспособности территории.

Вместе с тем опрошенные отмечают достаточно большое количество барьеров для реализации межмуниципального сотрудничества. Только 6,5% в настоящее время не видят препятствий для развития горизонтальных связей.

Основные барьеры для реализации межмуниципального взаимодействия,
% к числу ответивших



Основные проблемы, препятствующие развитию горизонтальных связей между муниципалитетами, связаны в первую очередь с несовершенством нормативно-правовой базы в области межмуниципальных взаимодействий (51,9%), несогласованностью стратегий развития муниципальных образований (40,3%), опасениями муниципальных властей потерять самостоятельность, стремлением сохранить собственную самодостаточность (39,0%), а также с отсутствием стимулов к сотрудничеству (35,1%). Кроме того, зачастую сложность взаимодействий обусловлена значительными различиями в качестве жизни в разных муниципальных образованиях. Обращают на себя внимание и такие барьеры как недоверие к договорным отношениям как способу реализации взаимодействий, а также недостаточная (с точки зрения муниципальных руководителей) заинтересованность региональных властей в развитии прямых горизонтальных связей.

Если говорить о динамике барьеров на пути межмуниципальных взаимодействий, то за последние годы наиболее существенно увеличилось значение такого препятствия для развития межмуниципальных взаимодействий как опасение муниципальных образований потерять самостоятельность, а также усиление дифференциации качества жизни центра и периферии.

Что касается несовершенства федерального законодательства и нормативно-правовой базы межмуниципальных взаимодействий, то за последние годы. существенных изменений, по мнению опрошенных руководителей, не произошло. Сегодня каждый второй опрошенный руководитель считает, что действующая нормативно-правовая база недостаточна для реализации межмуниципального сотрудничества. Они обращают внимание на необходимость внесения изменений прежде всего в Федеральные законы №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», №7-ФЗ «О некоммерческих организациях», №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также в Бюджетный, Градостроительный и Гражданский Кодексы Российской Федерации. По мнению опрошенных, следует урегулировать порядок заключения и реализации межмуниципальных соглашений, а также разработать новые рекомендации по общим вопросам такого сотрудничества и подготовить отраслевые рекомендации по вопросам межмуниципального сотрудничества в разных сферах.

Городские агломерации как форма межмуниципального взаимодействия

Учитывая, что в стратегических направлениях пространственного развития страны ключевая роль отведена именно городским агломерациям в качестве драйверов роста экономики, руководителям муниципальных образований были заданы вопросы, связанные с проблемами развития городских агломерациях, возможностями и ограничениями их формирования, а также оценками социальных последствий.

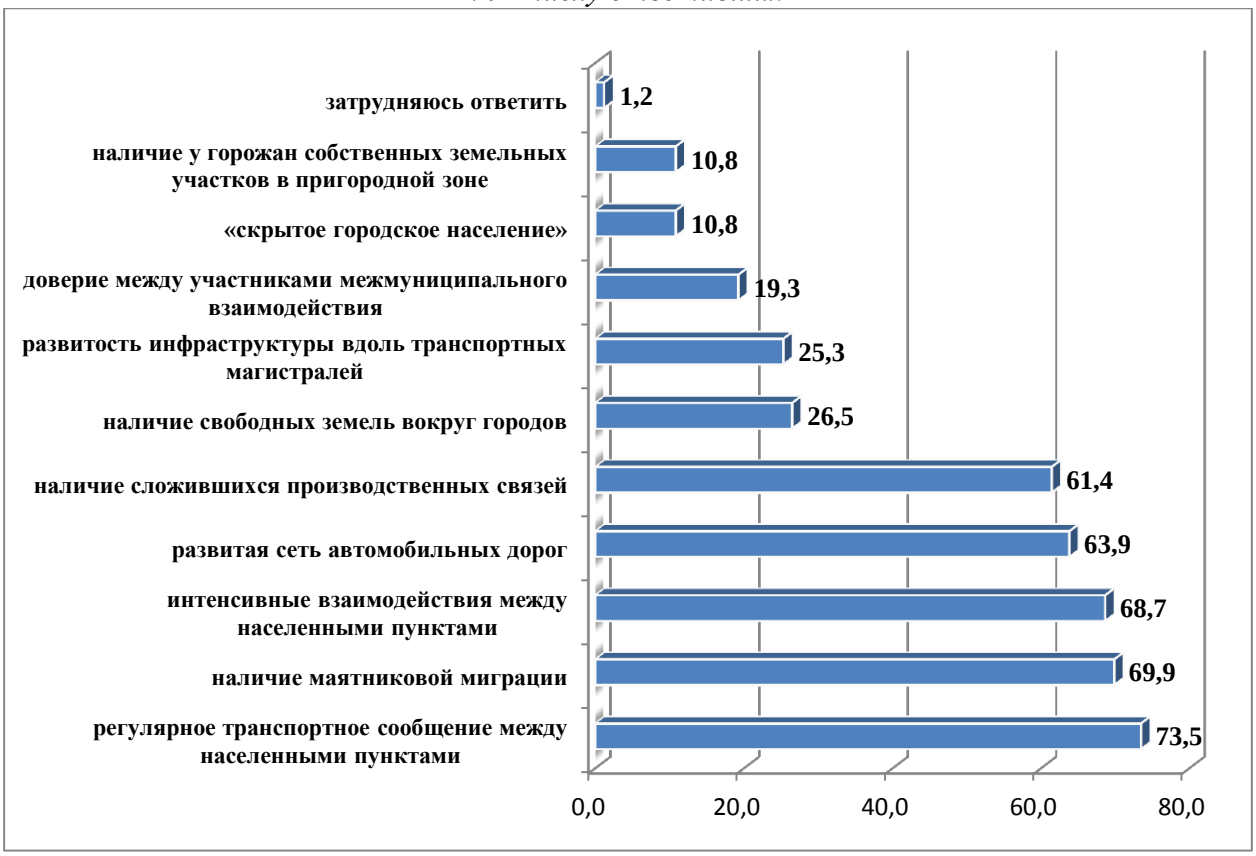
В целом опрошенные руководители положительно воспринимают этот подход, считая, что это - объективный процесс развития регионов, обеспечивающий формирование экономических точек роста и нового качества жизни. Среди позитивных социальных последствий опрошенные выделяют эффективное использование экономико-географического потенциала и ресурсов территории, создание условий для формирования новых мест расселения, повышение инвестиционной привлекательности территории, создание новых рабочих мест за счет реализации крупных инвестиционных проектов, развитие инфраструктуры, ускорение внедрения инноваций.

Вместе с тем они обращают внимание на то, что концентрация бюджетных средств для развития приоритетных агломераций может ограничить возможности развития

другим муниципальным образованиям и привести к ухудшению социально-экономической ситуации. Опрошенные обращают внимание на повышение нагрузки на транспортную инфраструктуру, возможное ухудшение экологической ситуации, нарастание территориальных диспропорций и рост социальной напряженности. Многие говорят о нецелесообразности унификации решений и необходимости дифференцированного подхода с учетом местных условий и специфики муниципальных образований.

Развитие городских агломераций может давать положительный эффект только при наличии соответствующих предпосылок для их развития, прежде всего наличия интенсивных взаимодействий между населенными пунктами, развитой сети автомобильных дорог и регулярного транспортного сообщения. Кроме того, важную роль играет наличие маятниковой миграции и сложившихся производственных связей.

Предпосылки формирования городских агломераций,
% к числу ответивших

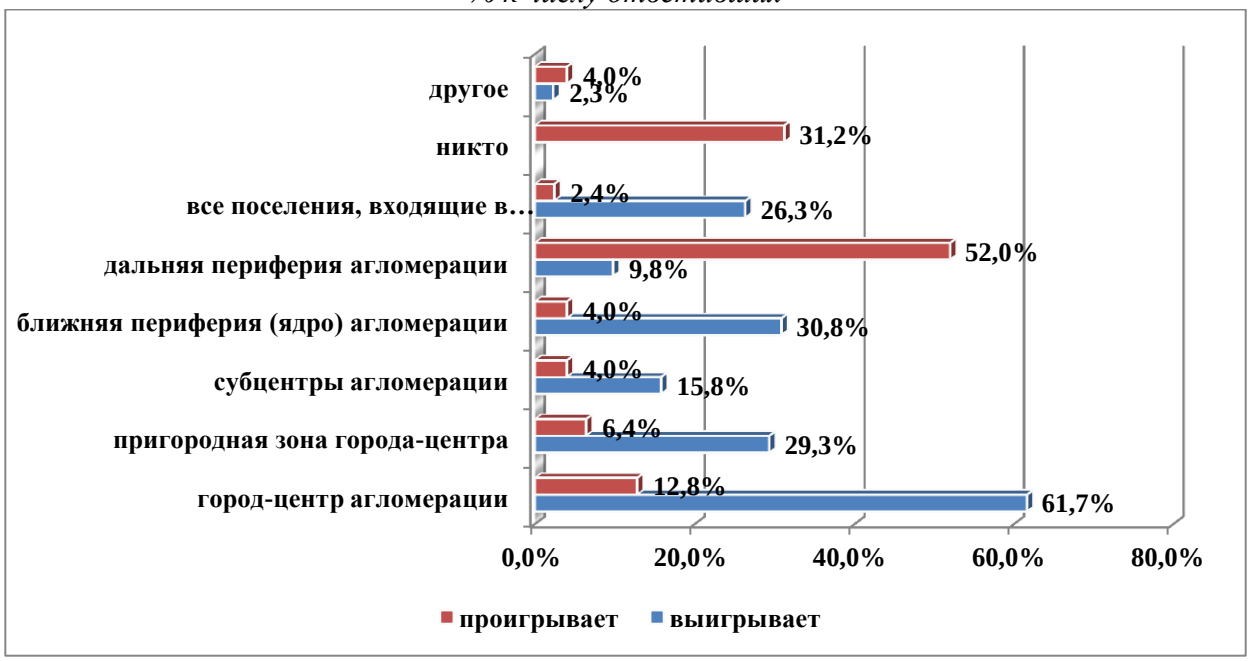


При этом следует иметь в виду, что пространство городской агломерации неоднородно: в ее структуре, помимо города-центра, можно выделить пригородную зону, субцентры, ближнюю и дальнюю периферию, которые по-разному реагируют на процессы агломерирования. Руководителям муниципальных образований были заданы вопросы о том, кто в большей степени, выигрывает и проигрывает от агломерационных процессов. По мнению опрошенных, в наибольшей степени от агломерирования выигрывает город-центр (61,7%), ближняя периферия агломерации (30,8%) и пригородная зона (29,3%). Также достаточно распространена точка зрения, что от агломерирования выигрывают все поселения, входящие в агломерацию (29,3%). Надо сказать, что эти цифры достаточно устойчивы.

Что касается негативных последствий, то 52,0% опрошенных считает, что от агломерирования в проигрыше в первую очередь может оказаться дальняя периферия агломерации.

Интересно, что почти по большинству элементов структуры агломерации доля позитивных оценок результатов агломерирования преобладает над негативными, за исключением дальней периферии, по отношению к которой доля руководителей, считающих, что муниципальные образования дальней периферии проигрывают, более, чем в 5 раз выше, чем тех, кто видит в агломерировании выигрыш для них.

Кто выигрывает и кто проигрывает от процесса агломерирования,
% к числу ответивших



По сути, это означает, что от формирования агломерации в первую очередь все-таки выигрывают более сильные, что идет вразрез с провозглашаемой социальной целью агломерирования (создание условий для повышения качества жизни и социального благополучия населения) и может повлечь за собой серьезные негативные социальные последствия, такие как нарастание дифференциации жителей в зависимости от места их проживания в рамках агломерации. По-видимому, основной выигрыш города-центра связан с заинтересованностью в расширении существующих границ под жилую застройку, вынос предприятий за городскую черту и т.п.

Среди негативных последствий, которые в первую очередь затронуть именно дальнюю периферию, можно выделить стягивание населения к крупным городам и обезлюдевание части территории и, как следствие, нарастание дифференциации развития «центр – периферия», рост социальной напряженности, возможное усугубление проблем малых городов и других поселений. Это еще раз подчеркивает необходимость дифференцированного подхода с учетом специфики муниципальных образований.

Еще один важный вопрос, волнующий руководителей муниципальных образований, – система управления агломерацией, обеспечивающая успешное ее функционирование. Сегодня в мировой практике используется несколько моделей управления городскими агломерациями, каждая из которых имеет свои плюсы и минусы:

– <u>унитарная,</u> предусматривающая создание объединенного муниципального образования (МО) на всей территории агломерации путем слияния нескольких муниципальных образований;

– <u>региональная</u> модель управления агломерацией, предусматривающая передачу региональным органам государственной власти полномочий по выполнению

общеагломерационных функций (решения ряда вопросов комплексного развития территории) без создания нового территориального образования;

– двухуровневая, предусматривающая создание на верхнем уровне объединенного муниципального образования, охватывающего всю территорию агломерации, при сохранении на ее территории других муниципальных образований и разграничении полномочий и ресурсов между центральным и остальными муниципальными образованиями;

– договорная агломерация на основе межмуниципальных соглашений о сотрудничестве самостоятельных муниципальных образований в составе агломерации.

Предпочтительная модель управления городской агломерацией,
% к числу ответивших

Сопоставляя плюсы и минусы каждой модели, основная доля опрошенных (55,6%) считает предпочтительной для российских условий договорную модель. Мнения о других моделях управления распределились примерно одинаково.

Единое муниципальное образование на всей территории агломерации позволяет создать простую и понятную систему управления с единым центром принятия решений и ответственности, обеспечивающую решение широкого круга стратегических задач с лучшей координацией и оперативностью управления, а также экономию финансовых средств на содержании аппарата управления. Основные недостатки этой модели опрошенные видят в монополизации управления, отдаленности власти от населения, сокращении возможностей местного сообщества влиять на решения властей, жесткой централизации и выстраивании вертикали власти, и, как следствие, снижении роли местного самоуправления.

В качестве положительных сторон муниципальной двухуровневой модели опрошенные выделяют возможность выработки единой политики на всей территории с одновременным гибким учетом локальных особенностей муниципальных образований, улучшение координации по достижению общих целей при сохранении самостоятельности муниципальных образований. Вместе с тем отмечаются громоздкость системы управления, создание дополнительного «надмуниципального» органа власти, риски бюрократизации, и, как следствие, снижение управляемости. Для такой модели характерны: конфликтность отношений между уровнями и органами власти, дублирование функций и проблемы разграничения полномочий, недостаточная прозрачность решений и сложность контроля.

Региональная модель имеет много общего с двухуровневой моделью, и по сути, может рассматриваться как ее разновидность, где в качестве верхнего уровня выступает не муниципальная, а региональная власть, поэтому она обладает всеми достоинствами и

недостатками данной модели. Несмотря на возможности комплексного подхода и выработки единой политики развития территории агломерации, использование такой модели может повлечь за собой потерю самостоятельности муниципальных образований, усиление зависимости муниципалитетов от решений, принимаемых на региональном уровне, выстраивание управленческой вертикали, сложность принятия оперативных решений, отдаленность населения от власти.

Договорная модель, по мнению опрошенных, является наиболее гибкой системой управления, которая может обеспечить стабильные партнерские отношения, основанные на добровольной взаимовыгодной кооперации, достижении и поддержании баланса интересов, отсутствие бюрократизма, возможность эффективного сотрудничества муниципальных образований для достижения общих целей. С другой стороны, отмечаются трудности в достижении согласованных решений, отсутствие умения договариваться, возможность возникновения конфликтов интересов.

Основные барьеры для развития агломераций,
% к числу ответивших

Распределение ответов на вопрос о барьерах развития агломераций частично напоминает ответы на более общий вопрос о барьерах межмуниципальных взаимодействий, приведенные выше. Однако, имеются и достаточно серьезные отличия.

Так, наиболее существенным препятствием на пути создания агломераций, по мнению опрошенных руководителей, является опасение ряда муниципальных образований потерять самостоятельность (69,2%), особенно в условиях попытки создания агломерации «сверху» без наличия должных предпосылок и учета специфики территории.

Значительным барьером для формирования агломераций является несовершенство законодательной и нормативно-правовой базы и механизмов ее реализации, прежде всего несовершенство федерального законодательства, отсутствие закрепленного понятия «агломерация», неразработанность механизмов согласования управленческих решений, Опрошенные подчеркивают целесообразность форсирования принятия Федерального

закона «О городских агломерациях», а также внесения дополнений в Градостроительный кодекс РФ и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и другие законодательные акты в части развития агломераций.

Необходимость совершенствования законодательного регулирования межмуниципального взаимодействия

Возможности эффективного решения вопросов местного значения органами местного самоуправления наталкивается не только на общеизвестную ограниченность финансовых средств и материальных ресурсов у муниципалитетов, но и на ограничения нормативно-правового характера: противоречивость принимаемых законодательных актов, а также неразработанность конкретных механизмов реализации норм законодательства.

Если анализировать динамику оценок сдерживающих факторов, то они в целом достаточно устойчивы: серьезным препятствием для нормальной работы органов местного самоуправления по-прежнему является нестабильность нормативно-правовой базы, постоянно вносимые поправки в отдельные законодательные акты, регулирующие деятельность местного самоуправления. При этом отношение опрошенных руководителей муниципальных образований к изменениям, внесенным в последнее время в законодательные акты, неоднозначно.

Оценка изменений, внесенных в действующее законодательство в последнее время, в области взаимоотношений органов местного самоуправления с другими органами власти, *% к числу ответивших*

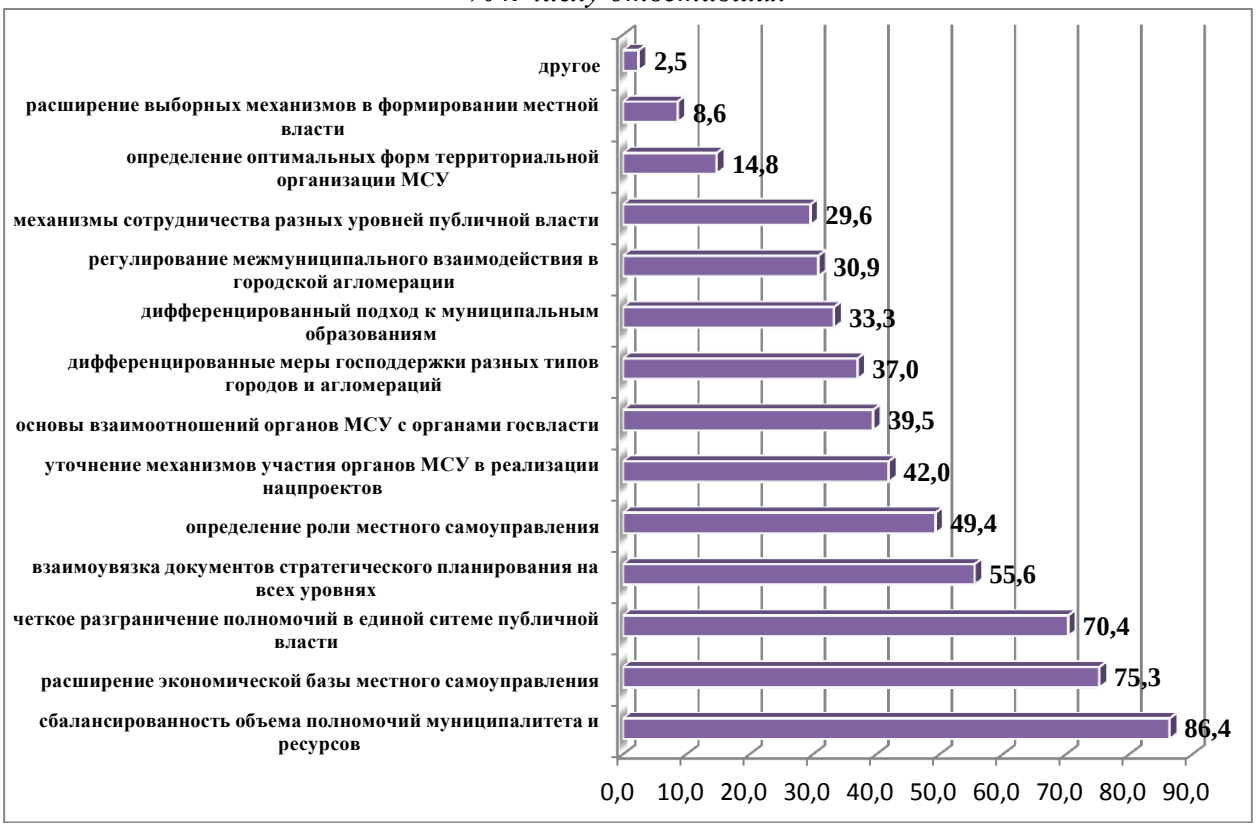
	Улучшают	Не изменяют	Усложняют
Взаимоотношения с региональными органами государственной власти	34,2	57,9	7,9
Взаимоотношения с федеральными органами власти на территории муниципального образования	26,0	66,2	7,8
Взаимоотношения с органами местного самоуправления других муниципальных образований	19,2	79,5	1,3

В целом, с точки зрения опрошенных руководителей, внесенные изменения законодательства существенно не меняют взаимоотношений с органами местного самоуправления других муниципальных образований (79,5%), с федеральными органами власти на территории муниципального образования (66,2%) и с региональными органами государственной власти (57,9) и поэтому не только не способствуют улучшению ситуации, а в ряде случаев усложняют ее. Это еще раз подчеркивает недостаточность внесенных изменений в нормативно-правовое поле и необходимость существенного совершенствования законодательного регулирования местного самоуправления.

Неслучайно две трети опрошенных руководителей считают актуальной и крайне важной разработку основ государственной политики в области местного самоуправления, закладывающих базовые принципы для эффективного функционирования системы.

Принципиальные вопросы, которые должны быть отражены в разрабатываемых основах государственной политики в области местного самоуправления,

% к числу ответивших



Наиболее существенными из них руководители муниципальных образований считают сбалансированность объема полномочий муниципалитета и ресурсов для их осуществления, расширение экономической базы местного самоуправления, четкое разграничение полномочий в рамках единой системы публичной власти, взаимная увязка документов стратегического планирования на всех уровнях, включая муниципальный. Важнейшую роль призвана сыграть разработка основ взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти, механизмов сотрудничества разных уровней публичной власти, регулирования межмуниципального взаимодействия в городской агломерации.

Представляется, что учет высказанных предложений позволит создать надежную базу для повышения эффективности местного самоуправления.

Материалы подготовлены сотрудниками отдела социальных проблем ИЭОПП СО РАН:
ведущим научным сотрудником, к.э.н Горяченко Е.Е.
и научным сотрудником, к.соц.н. Маловым К.В.