

А.В. ОДИНЦОВА

доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник
ФГБУН Институт экономики РАН

ГОРОДСКИЕ АГЛОМЕРАЦИИ: ОБЪЕКТИВНЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ПРОБЛЕМЫ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ В РОССИИ

В статье рассматриваются вопросы развития агломераций в Российской Федерации. На основе анализа мирового опыта этой формы пространственной организации формулируются и оцениваются основные проблемы институционализации городских агломераций в России. Рассматривается практический опыт ряда регионов страны в формировании и развитии агломераций. Делается вывод о том, что городские агломерации, являясь формой межмуниципального сотрудничества, часто рассматриваются в качестве еще одного уровня общей системы публичной власти. Выделены основные этапы, связанные с попыткой нормативного регулирования развития агломераций. Предлагается рассматривать городские агломерации в качестве одной из форм межмуниципального сотрудничества, что требует принятия соответствующего закона.

Ключевые слова: *городские агломерации, крупные городские агломерации, межмуниципальное сотрудничество, пространственное развитие, регион.*

JEL: H70, R11, R58.

DOI: 10.52180/2073-6487_2021_5_57_79.

Последние десятилетия были отмечены резким увеличением как количества агломераций, так и численности проживающего на их территории населения, что позволяет говорить о превращении агломераций в один из определяющих элементов пространственной организации в жизни современного общества. Городские агломерации, став важнейшей составляющей пространственной архитектуры многих стран, являются институтом, определяющим эффективность не только пространственного, но и социально-экономического развития в целом.

Эта тенденция не обошла и Российскую Федерацию. На сегодняшний день в стране насчитывается свыше 40 крупных и крупнейших городских агломераций. В большинстве из этих агломераций наблюдается стабильная тенденция увеличения численности населения, которая устойчиво возрастает с начала 2000-х годов, и в настоя-

щее время превысила 73 млн человек¹. Исключение составляет лишь 2020, «коронакризисный», год: из 17 городов-миллионников прирост населения был отмечен только в шести – в Москве, Санкт-Петербурге, Екатеринбурге, Казани, Ростове-на-Дону и Краснодаре².

Социально-экономической основой формирования агломераций является общемировая тенденция расширения и усиления связей крупных населенных пунктов (городов) с прилегающими к ним населенными пунктами. Эти связи упрочились до такой степени, что их игнорирование не позволяет адекватно оценить роль данных территорий в социально-экономическом развитии страны.

Реформы территориального управления, прошедшие в большинстве стран мирового сообщества, за несколько десятилетий изменили их территориальную архитектуру. На сегодняшний день законы, регулирующие развитие института агломераций (хотя он и имеет разное содержание), действуют во многих странах. В этом отношении Россия представляет исключение. Несмотря на то что исследователи уже давно отмечают агломерационные тенденции и, более того, на территории страны уже существует несколько агломераций, имеющих свои стратегии, федерального закона или каких-либо других нормативных актов, регулирующих процесс формирования и функционирования института агломераций, до сих пор нет.

Отсутствие федерального законодательного регулирования развития агломераций имеет множество отрицательных последствий. Одним из основных является невозможность выработки на федеральном уровне единого подхода не только к определению агломераций, но и к институционализации единого и непротиворечивого подхода в рамках общефедеральной политики, в результате чего невозможно сформировать механизмы поддержки (в т. ч. финансовой) этого современного для пространственной организации института.

Анализ мирового опыта институционализации агломераций показывает, что в большинстве стран данный институт представляет собой одну из форм межмуниципального взаимодействия (сотрудничества). В России же агломерации в большинстве случаев, по сути,

¹ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года / Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р.

² Полагаем, что основной причиной здесь (помимо увеличения коэффициента смертности в условиях ковида) стало снижение рождаемости, что подтверждает и статистика зарубежных стран. Так, заметное снижение коэффициента рождаемости зафиксировано в Италии – 9,1% по сравнению с прогнозами на основе показателей прошлых лет. «Антирекорды» по количеству рождений зафиксированы в Венгрии (–8,5%), Испании (–8,4%), Португалии (–6,6%). В США рождаемость уменьшилась на 7,1% по сравнению с 2019 г. [1].

являются институционализацией еще одного уровня государственного управления.

Не является исключением здесь и подход, предложенный в Стратегии пространственного развития Российской Федерации. Так, несмотря на то что агломерации определяются в ней как перспективная форма межмуниципального сотрудничества, из текста Стратегии становится очевидным, что в развитии агломераций определяющую роль играют региональные и федеральные органы государственной власти.

Определенные надежды связаны с внесением в 2021 г. в Правительство Российской Федерации проекта федерального закона о городских агломерациях³. На основе обобщения имеющегося мирового и российского опыта законопроект фиксирует совокупность целевых установок в развитии этой формы пространственной организации. По информации Минэкономразвития России, подготовлены еще 2 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 [2].

Остановимся более подробно на вышеуказанных проблемах. Рассмотрим, что представляют собой городские агломерации, какие преимущества для пространственного развития они несут, каких ошибок следует избегать при определении механизмов их формирования и развития.

Городские агломерации как современный институт пространственного развития

Предпосылкой формирования агломераций являются общие процессы урбанизации, результатом которых стал рост количества городов (в т. ч. крупных и сверхкрупных). Вызванное промышленной революцией распространение фабричного производства и развитие промышленности привело и к увеличению притока рабочей силы в города, а затем и к неизбежному сближению городов и пригородных населенных пунктов, к формированию и развитию необходимой для этого инфраструктуры.

Этот процесс к середине XX в. превратился в общемировую тенденцию, каковой остается и в настоящее время. Так, по мнению экспер-

³ Проект Федерального Закона «О городских агломерациях», подготовлен Минэкономразвития России от 04.09.2020. <https://base.garant.ru/56845457> (дата обращения: 20.09.2021).

тов McKinsey, «Урбанизация станет одной из крупнейших движущих сил глобального экономического роста в этом столетии» [3]. По их прогнозам, уже сейчас на долю 600 крупнейших городов приходится больше половины мирового ВВП, или \$30 трлн. Ожидается, что с 2007 по 2025 г. совокупный объем ВВП 600 городов увеличится на \$34 трлн, что обеспечит более 60% прироста глобального ВВП.

На современном этапе концентрация населения в крупных городах привела к появлению городских агломераций. По мнению тех же экспертов, в ближайшие годы самыми продуктивными будут топ-100 городов, на которые придется 35% роста мирового ВВП (и 38% объема мирового ВВП). К 2030 г. в мире будет 41 мегаполис, в котором будет жить 720 млн человек. Наиболее показательным примером здесь может служить Япония, где в столичной агломерации с центром в г. Токио сегодня проживает около 38 млн человек или треть населения страны.

Та же тенденция отмечается и в России, где 42% населения проживают в городах, насчитывающих свыше 250 тыс. жителей, и еще 17% – в зонах функционального влияния этих городов. То есть около 60% общего числа жителей страны сосредоточены на этих высокоурбанизированных территориях [4].

Несмотря на то что агломерации стали значимым институтом в пространственном развитии современных государств лишь со второй половины XX в., сам термин «агломерация» был введен в оборот еще в 1899 г. Его «автором» стала А. Феррин, которая в работе «Рост городов в XIX столетии» дала глубокий анализ целой совокупности проблем концентрации населения в разных городах мира. В качестве факторов этой концентрации А. Феррин выделила технический прогресс, развитие торговли, углубление территориального разделения труда и др. [5].

Среди ученых, исследовавших процесс формирования и развития агломераций в XX в., следует выделить М. Руже. Рассматривая данный институт с позиций расселения, французский географ особо указывал на роль концентрации городских видов деятельности в качестве важнейшей предпосылки формирования агломераций. На определенном этапе и при определенных условиях эта концентрация выходит за пределы административных границ и распространяется за соседние населенные пункты [6]. Это, по мнению М. Руже, и становится важнейшей предпосылкой формирования агломераций как новой формы расселения и размещения экономической деятельности.

Нельзя не отметить и роль в разработке этого вопроса исследований А. Маршалла. Несомненно, именно он впервые обосновал наличие агломерационных эффектов от концентрации экономической деятельности, выделив важнейшие внешние эффекты агломерации:

взаимодействие на рынке труда; связи между поставщиками и потребителями; обмен знаниями и опытом и др.

Таким образом, концентрация населения и экономической деятельности вокруг городов наблюдается уже в течение нескольких веков. Однако за последние 100, а особенно за 50 лет, этот процесс резко усилился как в количественном, так и в качественном отношении. В настоящее время нельзя говорить о городе в том смысле, в каком он был определен в концепции Вебера – в качестве территориально-интегрированной социально-экономической системы. Природа города трансформировалась, и сегодня все чаще говорят не просто о городах, а об агломерациях.

В настоящее время можно выделить несколько подходов к определению сути агломерации, каждый из которых основан на разных ценностных категориях (демократия, эффективность, равенство, конкурентоспособность). Так, одни исследователи считают, что агломерация должна обеспечивать перераспределение богатства и благ среди населения (принцип равенства), другие (примером может служить школа общественного выбора) придерживаются позиции, согласно которой агломерации не являются пространством реализации общего блага; последнее, по их мнению, может быть реализовано лишь на муниципальном уровне. Сторонники данного подхода исходят из того, что фундаментальной ценностью в данном отношении являются небольшие размеры муниципалитета: именно здесь население имеет возможность выбирать место жительства в соответствии с услугами, оказываемыми муниципалитетом, оплачивать получаемые услуги и голосовать в соответствии с уровнем удовлетворенности своих потребностей [7].

Наконец, новый регионализм придерживается промежуточной позиции, согласно которой агломерация рассматривается в качестве такого пространства, где должно быть обеспечено устойчивое и жизнеспособное развитие всех его составляющих. При этом агломерация рассматривается в определенной степени как самостоятельное и независимое от государства пространство, важнейшей целью которого является обеспечение своей конкурентоспособности по отношению к другим агломерациям и метрополиям [7]. Приведенные различия, скорее, относятся к нормативным высказываниям и представляют собой попытку формирования неких теоретико-методологических подходов к анализу агломерационных тенденций. Однако ограничение анализа лишь нормативными суждениями в экономике, как правило, приводит к выводам, которые неадекватно отражают реальные социально-экономические процессы. Не является исключением здесь и вопрос о развитии агломераций.

При разных подходах к сути агломерации в разных странах используются и разные понятия, отражающие пространственные единицы, границы которых выходят за рамки административных границ отдельного города (муниципального образования). Разнятся и показатели

количества населения, позволяющие отнести ту или иную пространственную единицу к подобным образованиям.

Так, например, в Канаде используется понятие «метрополитенский район» (*région métropolitaine*), в США – «метрополитенский ареал» (*metropolitan area*); в Великобритании – «городские ареалы» (*Urban areas*), во Франции, – урбанистическое сообщество (*communauté urbaine*) для агломераций с численностью населения более 500 тыс. и «агломерационное сообщество» (*communautés d'agglomération*) для территорий, где проживает более 50 тыс. жителей⁴. Помимо различий в названиях отсутствуют и единые критерии для определения не только состава, но и границ данных пространственных образований.

Вместе с тем, несмотря на все эти различия, общим является то, что анализ агломераций связан с выделением территорий и населенных пунктов, взаимосвязанных в результате установления устойчивых и многосторонних (социальных, экономических, хозяйственных) связей и имеющих общую инфраструктуру. Все это дает нам основание при анализе названных тенденций объединить их в понятие «институт агломерации».

Анализ процесса формирования и развития агломераций показывает, что агломерации (или мегагорода, как их иногда называют) различаются по своей природе и содержанию. В случае, когда речь идет о столице государства, их лидерство в иерархической иерархии очевидно. Так, например, в каждом из таких городов-агломераций, как Лондон, Париж, Мехико, Сеул, Бангкок, Тегеран и др., сосредоточено от 15 до 20% населения страны, и еще значительно большая доля от общей численности городского населения. Некоторые мегагорода хотя и не являются столицами, но включены в достаточно широкую и иерархизированную национальную городскую структуру. В данном случае можно привести пример Рио-де-Жанейро и Сан-Пауло в Бразилии, Нью-Йорк и Лос-Анжелес в США. Наконец, к третьему варианту относятся агломерации, сформированные изначально в результате расширения и углубления связей с периферией, с крупными густонаселенными сельскими территориями, объединяющими население всей соответствующей территории, с последующей в дальнейшем институционализацией отношений.

Какую бы форму агломераций мы ни взяли, можно выделить некоторые общие моменты, позволяющие рассматривать их в качестве особого пространственного института.

Прежде всего, агломерации являются результатом и фактором расширения внутреннего рынка отдельных территорий, роста каче-

⁴ Далее, для выявления основных тенденций рассматриваемой формы пространственного развития мы будем применять понятия «агломерация» или «агломерационное сообщество».

ства человеческого капитала, формирования современной городской среды. Агломерации предполагают и обеспечивают развитие современной и качественной социальной и инженерной инфраструктуры, способствуют привлечению инновационного потенциала, росту предпринимательской активности. Все это не только способствует ускоренному развитию территории конкретной агломерации, но становится важнейшим фактором повышения общенациональных темпов социально-экономического развития, в том числе, и прежде всего, – высокотехнологичных и наукоемких отраслей обрабатывающей промышленности и сферы услуг по сравнению с остальными территориями [8]. В свою очередь возможность получить более высокий уровень жизни становится дополнительным фактором притяжения населения, причем не только с соседних, но и с более отдаленных территорий страны.

Таким образом, формирование и развитие агломераций оказывает существенное воздействие на пространственное развитие государства. Прежде всего речь идет о том, что в рамках данного института ограничивается конкуренция между его центром и примыкающими к нему муниципальными образованиями. Наличие общей стратегии развития агломерации (в случае, если она разрабатывается) заставляет все входящие в нее территориальные составляющие работать на единый результат, задействуя все потенциальные возможности агломерационного развития.

Следует отметить и то, что при объединении муниципальных образований в рамках агломерации, при сохранении их самостоятельности в рамках закрепленных за ними полномочий, происходит, в определенной степени, стирание или преодоление ранее установленных жестких формальных административных границ. Это, облегчая миграцию капитала, способствует и более эффективному размещению производительных сил субъектов экономики и касается как предприятий, производящих продукцию на основе использования конкурентных преимуществ конкретной территории, так и объектов инфраструктуры. В современных условиях инфраструктура является важнейшим фактором, обеспечивающим формирование социально-экономических предпосылок воспроизводства рабочей силы и проживающего на данной территории населения в целом.

Подобное размывание административных границ обуславливает собой и расширение социально-экономической основы пространственного стратегирования. Появляется возможность реализации крупных межмуниципальных проектов на основе совместного (межмуниципального) финансирования. Речь, прежде всего, идет об объектах социальной, транспортной и производственной инфраструктуры. Реализация таких проектов на межмуниципальной основе создает

предпосылки для повышения эффективности бюджетного планирования, более сбалансированного развития всех поселений, входящих в агломерацию, способствуя сокращению дифференциации в социально-экономическом развитии отдельных территорий (в том числе муниципальных образований) страны. Это, безусловно, способствует эффективному решению вопросов развития городской среды и многих вопросов социального характера. В рамках агломерации формируется единое кадровое и трудовое пространства, что несомненно, оказывает позитивное влияние на трудоустройство населения.

Отличительной особенностью городских агломераций, определяющих их специфику относительно традиционных форм расселения, является подвижность их границ. Фактором этой мобильности является расстояние ежедневной миграции (передвижения) населения, вынужденного преодолевать его для того, чтобы добраться от места жительства до рабочего места. Это расстояние не является неизменным, оно связано как с историческими, так и социально-экономическими условиями страны. При этом здесь важнейшим, определяющим фактором, является скорость транспорта, развитие интернета и пр. Дальность расстояния миграции и пр. передвижений населения увеличивается вместе с увеличением скорости транспорта.

Говоря об объективности процесса формирования и развития института агломерации, следует отметить, как позитивные, так и негативные экстерналии, обусловленные общим процессом урбанизации. Так, наряду с несомненно позитивными моментами (такими как снижение издержек, кумулятивные эффекты, создание и распространение инноваций и пр.) наблюдаются и негативные экстерналии (например, отток населения из периферийных территорий региона, ухудшение экологической составляющей развития агломерации, транспортные проблемы и т. д.).

Институт агломераций имеет последствия не только моноцентричного характера. Агломерации, обуславливая рост потребления потребительских товаров и производственных ресурсов, создают благоприятные условия как для развития внутриагломерационного рынка, так и для расширения товарооборота с другими территориями и регионами. Ведь, очевидно, что спрос в рамках отдельной агломерации не может быть удовлетворен исключительно товарами, производимыми на территории самой агломерации. Часть спроса удовлетворяется за счет товаров, производимых на территории других регионов. А значит развитие крупных агломераций приводит и к увеличению рабочих мест в других регионах. Так, например, Московская агломерация, благодаря значительному торговому обороту с регионами РФ (38,9 млрд долл. США), обеспечивает создание почти 3,5 млн рабочих мест по всей России [9].

Мировой опыт формирования и развития городских агломераций: опыт Франции

Анализ мирового опыта формирования и развития рассматриваемой формы пространственной организации указывает еще на один важный момент, учет которого представляется важным для процесса институционализации городских агломераций в России.

Городские агломерации во многих странах рассматриваются в качестве одной из форм межмуниципального сотрудничества, обеспечивающей взаимодействие муниципальных образований в экономической, политической, социальной, инфраструктурной и пр. областях. Как и в случае других форм межмуниципального сотрудничества, здесь используются как ассоциативные и договорные формы, так и, что особенно важно, хозяйственные.

Остановимся в этой связи на опыте Франции. Эта страна имеет богатый исторический опыт межкоммунального взаимодействия. Более того, здесь существуют не только крупные и крупнейшие агломерации, но и агломерации средние и достаточно мелкие. Так, законом предусмотрена возможность формирования агломерационных сообществ, урбанистических сообществ и метрополий. Остановимся коротко на специфике каждой из этих форм.

Агломерационные сообщества отличаются относительно небольшими размерами (они объединяет территории с численностью более 50 тыс. жителей). Часть компетенций агломерационные сообщества реализуют самостоятельно, часть – совместно с входящими в них коммунами. Речь идет о таких вопросах, как создание хозяйственных обществ, о туризме, о политике урбанизма, снабжении питьевой водой и пр.

Урбанистические сообщества представляют собой объединения коммун с численностью населения более 250 тыс. жителей. Эта агломерационная форма межкоммунального сотрудничества выполняет более широкий круг обязательных компетенций, нежели агломерационное сообщество. Для реализации своих полномочий они получают от государства дополнительные дотации (в среднем в размере 5–6 млн евро).

Наиболее молодой формой рассматриваемого института являются метрополии, статус которых был введен в 2014 г. в ходе очередной реформы территориального управления. Подобный статус был присвоен 22 городам с прилегающими к ним муниципальными образованиями. Целью проводимой в то время реформы территориального управления стало повышение эффективности деятельности публичных органов власти и ее большая адаптация к потребностям населения. Для выполнения этой двойной задачи на метрополии были

возложены более широкие полномочия, некоторые из которых они выполняют совместно с департаментами (в сфере социального развития, и в частности, – высшего образования) и районами (в сфере экономического развития).

Подобная множественность форм агломерационного межмуниципального сотрудничества никоим образом не понижает статуса муниципальных образований. Именно они остаются тем институтом, к которому обращаются граждане для решения своих повседневных проблем.

Заслуживает внимания тот факт, что ориентация пространственного развития на современные агломерационные формы пространственного развития не оставляет без внимания и судьбу малых и средних городов.

На сегодняшний день во Франции в средних городах (от 10 000 до 100 000 тыс. жителей) проживает около четверти населения страны. Показатели безработицы в 82% средних городов превышают средние показатели по стране. Более детальный анализ положения средних городов позволяет выделить среди них 3 группы. Так, одни из них имеют возможность интегрироваться в процессе метрополизации вследствие их близости к какой-либо метрополии (центру агломерации). Другие – имеют возможность черпать ресурсы для своего развития из близлежащих сельских территорий, в определенной степени опустошая их (как в плане природных ресурсов, так и в отношении рабочей силы). Наконец, в городах третьей группы отчетливо проявляются последствия деиндустриализации, и именно здесь возникают самые серьезные проблемы.

Очевидно, что средним городам гораздо сложнее адаптироваться к кризисным условиям. Однако предпринимаемые в стране шаги дают определенные результаты. В 2011 г. сформирована Федерация средних городов. Помощь средним городам оказывается и со стороны государства.

Одной из значимых программ стала запущенная в 2017 г. государством Программа «Сердце города», в которой участвует 222 города страны. Реализация данной программы предполагает участие в ней не только профильного министерства, но и, что заслуживает особого внимания, Министерства культуры (в плане сохранения архитектуры и наследия), а также трех национальных финансовых институтов (Территориального банка, Национального агентства по жилищному строительству и Банка недвижимости). Программа направлена на создание благоприятных условий для разработки и реализации инновационных проектов городского развития, адаптированных к рыночным условиям и местным потребностям, способствующих решению экологических проблем и социальной интеграции. При этом особое зна-

чение уделяется сохранению архитектурного наследия и природного равновесия [10]. Среди важнейших задач Программы: побудить субъекты в сфере жилищного строительства, торговли и политики городского развития реинвестировать в развитие средних городов, создавать благоприятные условия для поддержки различных видов экономической деятельности в центре городов, а также и для улучшения условий жизни в средних городах в целом. На реализацию программы было выделено 5 млрд евро сроком на 5 лет.

Иначе говоря, речь идет о том, чтобы, ориентируясь в целом на агломерационные формы пространственной организации, уделять необходимое внимание и средним городам, не ущемляя их и сохраняя их природное и архитектурное наследие.

Агломерации в России: проблемы и противоречия

Россию не обошла стороной тенденция распространения городских агломераций. На сегодняшний день в России их насчитывается свыше 40. Выделяются 6 агломераций-миллионников (это центры макрорегионов, опорные точки развития страны; 29 агломераций регионального значения, где ядром являются города – центры субъектов Российской Федерации; и наконец, 10 агломераций внутрирегионального (локального) значения, где ядром являются города, не являющиеся центрами субъектов Российской Федерации) [11]. Таким образом, на территории некоторых субъектов Федерации (например, в Новосибирской области) встречаются не только крупные, но и более мелкие агломерационные образования.

Более того, в ряде регионов уже утверждены концепции развития агломераций, приняты региональные законы, регулирующие эту форму пространственного развития. Идет процесс подписания муниципальных соглашений о взаимодействии, направленных на расширение базы агломерационного развития.

Так, региональные законы об агломерациях уже действуют в Белгородской, Нижегородской, Новосибирской, Томской, Челябинской областях, Приморском крае. Однако существующие региональные законы, в своем большинстве, недостаточно проработаны, их основная цель – заострить внимание на проблеме агломераций. В определенной степени выделяется на общем фоне Нижегородская область, где имеется не только региональный закон, но действует и соответствующее министерство.

В некоторых субъектах РФ, в отсутствие региональных (и федерального) законов, агломерационная проблематика отражена в их стратегиях социально-экономического развития. В данном случае примерами могут служить стратегии Удмуртской, Чувашской республик,

Республик Татарстан, Дагестан, Кировской, Волгоградской, Ярославской, Ульяновской, Белгородской, Нижегородской, Ростовской, Свердловской, Новосибирской, Томской, Самарской, Челябинской областей, Краснодарского, Приморского, Красноярского, Ставропольского, Алтайского краев, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры [12].

Несмотря на накопленный многими регионами опыт институционализации агломераций, отсутствие общенационального закона приводит к определенной двойственности и противоречивости. Причем эта двойственность проявляется как в вопросе определения природы агломераций, так и в выработке механизмов их формирования и развития.

С одной стороны, в соответствии с общемировыми тенденциями природа агломераций связывается с практикой межмуниципального сотрудничества. Для примера можно привести Закон Белгородской области о развитии агломераций, в ст. 2 которого отмечается, что «Определение границ агломерации осуществляется органами местного самоуправления муниципальных образований в договорах (соглашениях), заключаемых ими в рамках осуществления межмуниципального сотрудничества. ... Органы государственной власти Белгородской области содействуют развитию межмуниципального сотрудничества, оказывают поддержку агломерациям...»⁵.

С другой стороны, просматривается желание превратить агломерации в дополнительный уровень государственного управления. В том же Законе отмечается, что в целях развития агломераций органы государственной власти Белгородской области осуществляют разработку и реализацию стратегии социально-экономического развития агломерации. Все это позволяет сделать вывод о том, что определение целей развития агломераций, их стратегий в значительной степени находится в компетенции региональных органов публичной власти. Перечень полномочий этих органов также работает на этот вывод. Так, среди таких полномочий выделяются: создание уполномоченного органа по развитию агломераций; координационных, совещательных органов в сфере развития; агломераций; разработка и утверждение государственных программ; прогноза социально-экономического развития; стратегии социально-экономического развития соответствующих субъектов РФ в сфере развития агломераций.

В Нижегородской области, где, как отмечалось, помимо закона об агломерации создано и Министерство градостроительной деятельности и развития агломераций Нижегородской области, на законода-

⁵ Закон Белгородской области о развитии агломераций в Белгородской области. Принят Белгородской областной Думой 18 февраля 2016 г.

тельном уровне предусматривается, что в сфере градостроительства, региональное правительство забирает часть полномочий органов МСУ по градостроительному зонированию, по планировке территорий, архитектурно-строительному проектированию, строительству и реконструкции объектов капитального строительства. Также правительство берет на себя полномочия в сфере земельных отношений по утверждению схемы расположения земельных участков и государственности, которые не разграничены и не отражены в кадастровом плане. За органами самоуправления остаются лишь полномочия по предоставлению права развития застроенных территорий.

Анализ существующих региональных законов о развитии агломераций позволяет сделать вывод о том, что власти субъектов РФ рассматривают данный институт в качестве еще одного уровня (агломерационного) государственного управления, что, несомненно, ограничивает полномочия местного самоуправления [13].

Ущемление прав местного самоуправления в сфере развития агломераций можно проследить, анализируя состав координационных советов (КС), которые уже созданы в ряде субъектов РФ⁶. Большинство в этих органах, как правило, принадлежит представителям региональных органов публичной власти (исключение – КС по развитию Новосибирской агломерации).

Например, координационный совет по развитию Саратовской агломерации состоит из 19 человек, 10 из которых представляют органы государственной власти⁷, 9 – органы местного самоуправления, и 4 – прочие участники. Сопредседательный орган Барабинско-Куйбышевской агломерации состоит из 28 человек, 18 из которых представляют региональные органы власти, 9 – органы местного самоуправления и 1 – прочие.

Аналогичный подход просматривается и в подготовленном Минэкономразвития РФ Проекте Федерального Закона «О городских агломерациях». В соответствии со ст. 6 Проекта к полномочиям органов местного самоуправления в сфере развития городских агломераций относится лишь *участие* (выделено нами) органов местного самоуправления в формировании межмуниципальных координационных советов, создаваемых в целях координации развития городских агло-

⁶ Такие КС созданы, например, в Ростовской, Новосибирской, Старооскольско-Губкинской, Барабинско-Куйбышевской, Владивостокской, Саратовской, Самарско-Тольяттинской, Белгородской, Ульяновско-Димитровградской, Челябинской агломерациях.

⁷ Так, в состав Совета входит заместитель руководителя аппарата губернатора области, Министр природных ресурсов и экологии области, Министр экономического развития области, министр транспорта и дорожного хозяйства и др.

мераций⁸. Никакой гарантии того, что степень этого участия позволит представителям муниципальных образований хоть как-то влиять на принимаемые решения, нет.

Подобная ситуация во многом порождена отсутствием четко выработанной позиции относительно природы агломераций. К тому же в разных странах используются разные критерии их институционализации. Как отмечает А.Н. Швецов, среди общепринятых подобных критериев можно выделить: непосредственное примыкание густонаселенных территорий (городов, поселков, поселений) к основному городу (ядру города) без существенных разрывов в застройке; площадь застроенных (урбанизированных) территорий в агломерации превышает площадь сельскохозяйственных угодий и лесов; массовые трудовые, учебные, бытовые, культурные и рекреационные поездки (маятниковые миграции) охватывают заметную (не менее 10–15%) часть трудоспособного населения, проживающего в городах и поселениях агломерации. Несколько иные критерии предлагает Е.Н. Перцик. По его мнению [15], важнейшими критериями являются: плотность городского населения и непрерывность застройки; наличие большого города-центра (как правило, с населением не менее 100 тыс. человек); интенсивность и дальность трудовых и культурно-бытовых поездок; удельный вес несельскохозяйственных рабочих; доля работающего населения вне места жительства; количество городских поселений-спутников и интенсивность их связей с городом-центром; число телефонных разговоров с центром; производственные связи; связи по социально-бытовой и технической инфраструктуре (единые инженерные системы водоснабжения, энергоснабжения, канализации, транспорта и пр.).

Без сомнения, многие из выделенных критериев важны. Однако в большинстве случаев игнорируется один, весьма важный с социально-экономической точки зрения фактор. Как было отмечено выше, городская агломерация представляет собой одну из форм межмуниципального сотрудничества. Об этом говорит нам мировой опыт, это, в определенной степени, стараются учесть и в своей нормативно-законодательной деятельности субъекты РФ.

В этом отношении, заслуживает внимания позиция А.Н. Швецова, согласно которой важнейшей особенностью городских агломераций, как объектов управления, является то, что они одновременно являются объектом управленческих воздействий как органов местного самоуправления, так и органов государственного управления [16]. С одной стороны, агломерацию образуют муниципальные образования (это касается как крупных городов, так и небольших посе-

⁸ Проект Федерального закона «О городских агломерациях». Подготовлен Минэкономразвития России // www.consultant.ru

лений). С другой стороны, агломерация представляет собой более сложный объект управления, нежели отдельные (даже объединенные) муниципалитеты, она предполагает и возможность ее включения в крупные региональные и федеральные инфраструктурные проекты. А значит для их эффективного развития требуется и более масштабное ресурсное и административное обеспечения, которое часто не под силу уровню муниципальной публичной власти. И в этом, несомненно, – объективная основа федерального вмешательства и участия в их деятельности.

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что городская агломерация представляет собой сложный объект управления, что неизбежно требует объединения ресурсов и полномочий нескольких уровней публичной власти: местного самоуправления, регионального и федерального уровней.

Проблемы нормативно-правового регулирования развития городских агломераций в России

На сегодняшний день в России накоплен достаточно широкий практический опыт в формировании и развитии городских агломераций. На этом фоне процесс их институционализации на федеральном уровне явно запаздывает.

По сути, вопрос о развитии агломераций ставится лишь в Стратегии пространственного развития Российской Федерации (далее - Стратегия)⁹. Вопрос о необходимости урегулирования правового статуса городских агломераций неоднократно ставился Общероссийским конгрессом муниципальных образований. По словам председателя Конгресса В. Кидяева, «нам нужен закон, дающий возможность создавать агломерации и управлять ими на межмуниципально-договорной основе. Нужно сделать агломерации магнитом для притяжения экономических проектов не только в Центре, а на всей территории» [17]. В текущем году в Минэкономразвития России разработан проект федерального закона о городских агломерациях.

Оценивая Стратегию пространственного развития РФ с точки зрения отражения в ней необходимых моментов институционализации городских агломераций, отметим, что хотя развитие агломераций и представлено в Стратегии в качестве ключевого приоритета государственной региональной политики, однако внимание сконцентри-

⁹ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 год. Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-п. <http://static.government.ru/media/files/UVAlqUtT08o60RktoOX122JjAe7irNxc.pdf>.

ровано исключительно на роли в пространственном развитии страны крупных и крупнейших агломераций.

Вместе с тем, как показывает не только мировой опыт, но и накопленная практика нашей страны, объективные тенденции современного пространственного развития приводят к появлению как крупных и крупнейших агломераций, так и более мелких, требующих к себе отнюдь не меньшего внимания. Иначе говоря, необходим дифференцированный подход, позволяющий выделить несколько типов агломераций с соответствующими каждому типу механизмами формирования, регулирования и управления.

Подобная позиция встречается и на федеральном уровне. Так, первый зампредела Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера А. Шевченко заявил о недопустимости приписывания роли главных драйверов пространственного развития страны лишь крупным и крупнейшим городским агломерациям. По его словам, «для более равномерного и эффективного развития нашей страны с учетом ее огромной территории и демографических особенностей, сложившейся системы расселения, необходимо развивать и агломерации с населением менее 500 тысяч человек. Следует закрепить в Стратегии пространственного развития понятия и критерии для средних городских агломераций с общей численностью населения менее 500 тысяч человек и малых – 100–250 тысяч» [18].

Впервые проблема необходимости развития городских агломераций была обозначена в 2008 г. в Концепции долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 г., где было зафиксировано, что «...важнейшее значение будет иметь «инфраструктурный эффект» формирования городских агломераций, связанный с реализацией проектов строительства новых энергомошностей, крупных транспортных комплексов, мультимодальных логистических центров и информационных узлов, образовательной и инновационной инфраструктуры»¹⁰.

Следующий этап связан с Прогнозом долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г., разработанным Минэкономразвития России в 2013 г. В документе отмечалось, что «базовой тенденцией пространственного развития России является усиление концентрации человеческого капитала, инфраструктуры, ресурсов будущего в крупных городах и формирование 20 агломераций с численностью населения более 1 млн человек. Данные

¹⁰ Концепция долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 года. Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // СЗ Российской Федерации. 2008. № 47. Ст. 5489.

агломерации будут способны выполнять специализированные интернациональные функции в мировом разделении труда, станут локомотивами роста, развивая новые инновационные кластеры»¹¹. В то время речь шла главным образом о Московской и Санкт-Петербургской агломерациях. Однако планировалось и создание дополнительных стимулов к развитию агломерационных образований, обеспечив при этом усиление самостоятельности (в т. ч. бюджетной) органов местного самоуправления.

Наконец, в 2019 г. была утверждена Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, где зафиксировано, что концентрация населения и экономики в крупнейших формах расселения, среди которых важнейшее место занимают крупнейшие агломерации, относится к важнейшим общемировым тенденциям. Концентрация научной, научно-технической и инновационной деятельности в крупных городских агломерациях и крупнейших городских агломерациях отнесена в Стратегии к наиболее существенным изменениям в пространственной организации российской экономики. Одновременно низкий уровень комфортности городской среды, предпринимательской активности, несбалансированное пространственное развитие большинства крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций признается в качестве одной из основных проблем пространственного развития страны.

В Стратегии поднимается вопрос и об агломерациях в качестве одной из форм межмуниципального сотрудничества. Подобное положение, казалось бы, должно разрешить вопрос о разграничении компетенций между Федерацией, регионами и местным самоуправлением. Однако далее в Стратегии отмечается, что обеспечение сбалансированного пространственного развития территорий, входящих в состав городских агломераций, предполагается 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. И это в целом верно. Вопрос вызывает своеобразный логический «переворот». Действительно, важнейшим фактором сбалансированного пространственного развития является содействие межмуниципальному сотрудничеству. Но то что сбалансированное развитие является средством формирования документов стратегического планирования, формирования единой градостроительной политики и т. п., звучит, по

¹¹ Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития России). <http://static.government.ru/media/files/41d457592e04b76338b7.pdf>.

крайней мере, странно. Полагаем, что здесь нарушена логика. Именно стратегическое планирование совместно с градостроительной политикой представляет собой институт, способствующий сбалансированному развитию территорий различного уровня, в том числе и муниципальных образований.

Следующий вопрос, который, на наш взгляд напрашивается из текста Стратегии: почему, зафиксировав в качестве важнейшей цели сокращение разрыва в уровнях социально-экономического развития различных территорий, Стратегии сосредоточена на развитии крупных и крупнейших агломераций? Ведь крупные и крупнейшие агломерации, которые рассматриваются в Стратегии в качестве точек роста, и так являются центрами притяжения населения, инвестиций, экономической активности. Политика пространственного развития, нацеленная на их развитие и процветание, приведет лишь к дальнейшей, еще более глубокой дифференциации территорий.

В настоящее время в России насчитывается более 1 тыс. городов, из которых больше половины – это малые города с численностью населения до 50 тыс. человек [19]. Как известно, важнейшей тенденцией последних десятилетий стала миграция населения малых и средних городов в более крупные города. А значит в Стратегию пространственного развития необходимо включить и совокупность механизмов, стимулирующих развитие малых, средних, а также моногородов России.

Оценим с этих позиций содержание предложенного Минэкономразвития проекта закона об агломерациях. В пояснительной записке к названному закону справедливо отмечается, что «в настоящее время возможности для развития городских агломераций ограничены в силу правовой неурегулированности вопросов их формирования и функционирования. Отсутствует единообразный подход к определению понятия и критериев городской агломерации. Это ведет к неопределенности правоприменения и снижению эффективности управления городскими территориями» [20]. Несомненно, положительной стороной названного законопроекта является то, что в нем предложено узаконить понятие «городская агломерация», которая рассматривается в качестве территории городского округа или города федерального значения, объединенная с территориями других муниципальных образований устойчивыми социальными, экономическими и хозяйственными связями.

Как считают разработчики законопроекта, его принятие позволит сформировать необходимую правовую основу для объединения ресурсов муниципальных образований, Российской Федерации и субъектов РФ, например, при реализации крупных инфраструктурных проектов, строительства и эксплуатации новых социально-культурных и бытовых объектов для населения.

Так, согласно ст. 6 указанного законопроекта, к полномочиям органов местного самоуправления в сфере развития городских агломераций относятся:

1) участие в совместном решении вопросов местного значения муниципальных образований, входящих в состав территории городской агломерации;

2) участие в подготовке проектов межмуниципальных соглашений;

3) участие в создании (учреждении) межмуниципальных компаний и управлении их деятельностью;

4) участие в формировании межмуниципальных координационных советов, создаваемых в целях координации развития городских агломераций;

5) иные полномочия, предусмотренные настоящим федеральным законом, иными федеральными законами и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

При этом, как указывается в пояснительной записке к документу, должны учитываться численность, плотность населения, а также транспортная доступность административного центра агломерации (у жителей должна быть возможность съездить туда и обратно в течение рабочего дня).

И еще один вопрос, который представляется крайне важным для институционализации агломераций в России. Как уже отмечалось, агломерации представляют собой одну из форм межмуниципального сотрудничества, а это означает, что их эффективное встраивание в пространственную архитектуру невозможно, с одной стороны, без сильных, экономически самостоятельных муниципальных образований, которые их образуют; а, с другой – без формирования мотивации к объединению, делающей выгодным для муниципальных образований формирование тех или иных институтов межмуниципального сотрудничества. А это лишний раз доказывает необходимость внимания как ко всем муниципальным образованиям (независимо от их размеров), так и к формированию условий и нормативно-правовых основ для различных форм межмуниципального сотрудничества, а не только городских агломераций.

Таким образом, формирование нормативно-правовой базы, обеспечивающей развитие городских агломераций, – это не изолированный процесс. Это формирование должно быть составной частью более комплексного процесса разработки соответствующих основ межмуниципального сотрудничества в целом, одной из форм которого они (городские агломерации) должны стать. Подобных взглядов сегодня придерживаются многие исследователи и эксперты [21].

Полагаем, что отсутствие в России единого подхода и нормативной базы межмуниципального сотрудничества в целом, на наш взгляд, будет отражаться на всех документах, касающихся развития как агломераций, так и местного самоуправления.

Выводы

Основные проблемы развития агломераций носят институциональный характер. При наличии достаточно широкого опыта, накопленного в регионах, нормативно-правовая база формирования и развития агломераций пока не создана. Положения Стратегии пространственного развития РФ, касающиеся городских агломераций, относятся исключительно к крупным и крупнейшим городским агломерациям, что ставит в заведомо неблагоприятных условиях средние и малые города России, на территории которых проживает значительная доля населения страны.

Как показывает мировой опыт, городские агломерации, с одной стороны, представляют собой одну из форм межмуниципального сотрудничества, а значит при их формировании следует учитывать мнение проживающего на соответствующей территории населения. С другой стороны, крупные агломерации, несомненно, требуют внимания со стороны государства, поскольку являются важнейшими проводниками общенациональной стратегии пространственного развития.

Тот факт, что агломерации представляют собой форму межмуниципального сотрудничества, предполагает, что к разработке соответствующих законов (и особенно стратегий) должны привлекаться представители населения, местного бизнеса, всех, кто реально заинтересован в развитии и процветании соответствующей «объединенной» территории. К сожалению, это положение, основанное на мировом опыте, пока что практически не учитывается в российской практике развития агломераций.

Эффективная институционализация агломераций предполагает рассмотрение их в качестве одной из форм межмуниципального сотрудничества, что, в свою очередь, требует разработки закона по межмуниципальному сотрудничеству.

Определенные надежды в этом отношении вселяет законопроект, разработанный Минэкономразвития России, где прописаны полномочия органов местного самоуправления в формировании и развитии агломераций.

ЛИТЕРАТУРА

1. Пандемия сократила рождаемость в странах «золотого миллиарда» // Медновости. 01.09.2021. <https://medportal.ru/mednovosti/pandemiya-sokratila-rozhdaemost-v-stranah-zolotogo-milliarda>.
2. Материалы к заседанию на тему «Межмуниципальное сотрудничество: эффективные практики, проблемы и перспективы развития». М.: Совет по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, 2020.

3. *Алешкина Т.* Будущее в городах. <https://www.vedomosti.ru/partner/articles/2017/05/24/691328-buduschee-gorodah>.
4. *Райсих А.* Определение границ городских агломераций России: создание модели и результаты // Демографическое обозрение. 2020. Т. 7. № 2. С. 54–96.
5. *Вебер А.Ф.* Рост городов в 19 столетии / пер. с англ. А.Н. Котельникова. Спб.: Изд. Е.Д. Кусковой, 1903.
6. *Шугрина Е.С., Миронова Г.В.* Общая характеристика российских агломераций: соотношение de jure и de facto // Местное право. 2018. № 1. С. 3–24.
7. *Tomàs M.* Penser métropolitain? L'institutionnalisation des pratiques de coopération dans la région métropolitaine de Montréal. P. 18. <http://espace.inrs.ca/id/eprint/110>.
8. *Ускова Т.В.* О потенциале развития российских территорий // Проблемы развития территории. 2018. № 5. С. 7–17.
9. Первый глобальный рэнкинг агломераций // PWC? 2017. С. 10. <https://www.pwc.ru/ru/assets/agglomerations-rus-full.pdf>.
10. Site du Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales // Programme action cœur de ville. <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/programme-action-coeur-de-ville>.
11. Экономика российских городов и городских агломераций. Выпуск 5: крупнейшие городские агломерации России в глобальной экономике. М.: Фонд «Институт экономики города», 2020. https://www.urbanomics.ru/sites/default/files/vypusk_5_rossiiskie_aglomeracii_v_globalnoi_ekonomike.pdf.
12. Анализ документов стратегического планирования и программных документов регионального и межмуниципального уровней на предмет отражения в них вопросов развития городских агломераций // фонд «Институт экономики города». М., 2018. С. 10–17.
13. *Одинцова А.В.* Проблемы развития агломераций в России // Федерализм. 2021. № 2. С. 65–83.
14. *Швецов А.Н.* Поляризация урбанистического пространства: особенности российского процесса в контексте мировых тенденций // Регионалистика. 2017. Т. 4 № 5. С. 22–24.
15. *Перцик Е.Н.* География городов (Геоурбанистика). М.: Высшая школа, 1991. С. 136. Цит. по *Волчкова И.В. Минаев Н.Н.* Теория и практика управления развитием агломераций. Томск: Изд-во Том. гос. архит.-строит. ун-та, 2014. С. 17–18.
16. *Швецов А.Н.* Зачем и как следует управлять городскими агломерациями // Проблемы теории и практики управления. 2017. № 7. С. 65–75.
17. В России нужен закон о городских агломерациях, считает депутат / Парламентская газета. 20.05.2021. <https://www.pnp.ru/politics/v-rossii-nuzhen-zakon-o-gorodskikh-aglomeraciyakh-schitaet-deputat.html>.
18. Рабочая группа Совфеда предложит меры по развитию малых и средних агломераций // Парламентская газета. 25.02.2021. <https://www.pnp.ru/economics/rabochaya-gruppa-sovfeda-predlozhit-mery-po-razvitiyu-malykh-i-srednikh-aglomeraciy.html>.
19. Росстат: в 16 городах-миллионниках проживает четверть населения РФ. <https://regnum.ru/news/society/2768515.html>.
20. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О городских агломерациях». https://op.admhmao.ru/upload/iblock/27d/Poyasn-zapiska_-O-gor-aglomeratsiyakh.pdf.

21. Эксперт клуба Михаил Чернышов дал интервью portalу «Кавказский узел» по итогам обсуждения доклада «Агломерационное развитие Республики Дагестан: работа над ошибками» // Кавказский политико-экономический клуб «Развитие регионов Стратегия – 2050». <https://ndelo.ru/novosti/eksperty-obsudili-oshibki-razvitiya-aglomeracij-v-dagestane>.

REFERENCES

1. The pandemic has reduced the birth rate in the countries of the “golden billion” // Mednovosti. 01.09.2021. (In Russ.).
2. Materials for the meeting on the topic “Inter-municipal cooperation: effective practices, problems and prospects for development” // Moscow Council for Local Self-Government under the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation, 2020. (In Russ.).
3. Alyoshkina T. The future is in cities. <https://www.vedomosti.ru/partner/articles/2017/05/24/691328-budushee-gorodah>. (In Russ.).
4. Raisikh A. Defining the boundaries of urban agglomerations in Russia: creating a model and results // Demographic review. 2020. Vol. 7. No. 2. P. 54–96. (In Russ.).
5. Weber A.F. The growth of cities in the 19th century / translated from the English by A.N. Kotelnikov. St. Petersburg: Ed. by E.D. Kuskova, 1903. (In Russ.).
6. Shugrina E.S., Mironova G.V. General characteristics of Russian agglomerations: the ratio of de jure and de facto // Local law. 2018. No. 1. Pp. 3–24. (In Russ.).
7. Mr. Tomàs Thinking metropolitan? Institutionalization of cooperation practices in the greater Montreal area. P.18. <http://espace.inrs.ca/id/eprint/110>.
8. Uskova T.V. On the development potential of Russian territories // Problems of territory development. 2018. No. 5. P. 7–17. (In Russ.).
9. The first global ranking of agglomerations // PWC? 2017. C. 10. <https://www.pwc.ru/ru/assets/agglomerations-rus-full.pdf>. (In Russ.).
10. Website of the Ministry of Territorial Cohesion and Relations with local authorities // Programme action cœur de ville. <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/programme-action-coeur-de-ville>.
11. The economy of Russian cities and urban agglomerations. Issue 5: The largest urban agglomerations of Russia in the global economy. Moscow, Foundation “Institute of City Economics” 2020. https://www.urbanomics.ru/sites/default/files/vypusk_5_rossiiskie_aglomeracii_v_globalnoi_ekonomike.pdf. (In Russ.).
12. Analysis of strategic planning documents and program documents of regional and intermunicipal levels to reflect the issues of urban agglomerations development in them // Foundation “Institute of City Economics”. Moscow, 2018. P. 10–17. (In Russ.).
13. Odintsova A.V. Problems of agglomerations development in Russia // Federalism. 2021. No. 2. P. 65–83. (In Russ.).
14. Shvetsov A.N. Polarization of urban space: features of the Russian process in the context of global trends // Regionalism. 2017. Vol. 4 No. 5. P. 22–24. (In Russ.).
15. Pertsik E.N. Geography of cities (Geo-urban Studies). Moscow: Higher School. 1991. P. 136. Cit. by Volchkova I.V. Minaev N.N. Theory and practice of agglomerations development management. Tomsk: Publishing house of Tom. gos. archit.- builds. Unta. 2014. P. 17–18. (In Russ.).
16. Shvetsov A.N. Why and how to manage urban agglomerations // Problems of theory and practice of management. 2017. No. 7. P. 65–75. (In Russ.).

17. Russia needs a law on urban agglomerations, the deputy believes / Parliamentary Newspaper. 20.05.2021. <https://www.pnp.ru/politics/v-rossii-nuzhen-zakon-ogorodskikh-aglomeraciyakh-schitaet-deputat.html>. (In Russ.).
18. The working group of the Federation Council will propose measures for the development of small and medium-sized agglomerations // Parliamentary Newspaper. 25.02.2021. <https://www.pnp.ru/economics/rabochaya-gruppa-sovfeda-predlozhit-mery-po-razvitiyu-malykh-i-srednikh-aglomeracij.html>. (In Russ.).
19. Rosstat: a quarter of the population of the Russian Federation lives in 16 million cities // <https://regnum.ru/news/society/2768515.html>. (In Russ.).
20. Explanatory note to the draft Federal Law on Urban Agglomerations https://op.admhmao.ru/upload/iblock/27d/Poyasn-zapiska_-O-gor-aglomeratsiyakh.pdf. (In Russ.).
21. Club expert Mikhail Chernyshov gave an interview to the portal "Caucasian Knot" following the discussion of the report "Agglomeration development of the Republic of Dagestan: work on mistakes" // Caucasian Political and Economic Club "Development of regions Strategy – 2050". <https://ndelo.ru/novosti/eksperty-obsudili-oshibki-razvitiya-aglomeracij-v-dagestane>. (In Russ.).

ABOUT THE AUTHOR

Odintsova Alexandra Vladimirovna – Doctor of Economic Sciences, Leading Scientific Associate of the Center for Federal Relations and Regional Development of the Federal State Budgetary Institution of Science – Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (the RAS), Moscow, Russia
aleksod@yandex.ru

URBAN AGGLOMERATIONS: OBJECTIVE BASES FOR THE FORMATION AND PROBLEMS OF INSTITUTIONALIZATION IN RUSSIA

The article deals with the development of agglomerations in the Russian Federation. Based on the analysis of the world experience of this form of spatial organization, the main problems of institutionalization of urban agglomerations in Russia are formulated and evaluated. The practical experience of a number of regions of the country in the formation and development of agglomerations is considered. It is concluded that urban agglomerations, being a form of inter-municipal cooperation, are often considered as another level of the general system of public power. The main stages of legislative regulation of the development of agglomerations are highlighted. It is proposed to consider urban agglomerations as one of the forms of inter-municipal cooperation, which requires the adoption of the appropriate law.

Keywords: *urban agglomerations, large urban agglomerations, inter-municipal cooperation, spatial development, region.*

JEL: H70, R11, R58.