

Федеральное государственное автономное  
образовательное учреждение  
высшего образования  
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Юридический институт  
институт

Конституционного, административного и муниципального права  
кафедра

УТВЕРЖДАЮ  
Заведующий кафедрой

\_\_\_\_\_  
Подпись, инициалы, фамилия  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2018 г.

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**

40.03.01 – Юриспруденция

код – наименование направления

**Модели реализации правового регулирования городских агломераций в  
Российской Федерации**

тема

Научный руководитель: \_\_\_\_\_ доцент, к. ю. н. \_\_\_\_\_ О. В. Роньжина  
подпись, дата должность, ученая степень инициалы, фамилия

Выпускник: \_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_ Н. А. Максимов  
подпись, дата инициалы, фамилия

Красноярск 2018

## Содержание:

Введение .....	3
Глава 1. Понятие и признаки городских агломераций. Городские агломерации Российской Федерации, их правовое регулирование в настоящее время.....	6
1.1. Понятие и признаки городских агломераций .....	6
1.2. Городские агломерации Российской Федерации.....	13
1.3. Правовое регулирование городских агломераций в РФ в настоящее время .....	18
Глава 2. Модели перспективного правового регулирования городских агломераций в РФ.....	28
2.1. Правовые критерии для отнесения территорий к городским агломерациям .....	28
2.2. Модели правового регулирования формирования и управления городскими агломерациями и их реализация .....	34
2.2.1. Анализ предлагаемых исследователями моделей правового регулирования формирования и управления городскими агломерациями.....	34
2.2.2. Модель «Городская агломерация – муниципальное образование» и её реализация .....	40
2.2.3. Модель «Договорная агломерация» и её реализация .....	49
2.2.4. Модель «Региональная агломерация» и её реализация.....	55
Заключение .....	62
Список использованных источников .....	65

## **Введение**

Настоящая работа направлена на изучение городских агломераций, как объективно существующего географического и социально-экономического явления, а также на изучение действующего и перспективного их правового регулирования в условиях российской действительности, главным образом путем анализа возможностей реализации различных моделей правового регулирования городских агломераций.

**Актуальность исследования**, проведенного в настоящей работе, обусловлена низким уровнем правового регулирования городских агломераций, вплоть до практически полного отсутствия данного термина в нормативно-правовых актах. Помимо этого, в конституционном, административном и муниципальном праве России отсутствуют правовые институты и нормы, посредством которых можно было бы адекватно урегулировать городские агломерации, развивая их положительные стороны и минимизируя проблемы данного явления. Между тем, агломерации в РФ есть, их достаточно много и они играют существенную роль, что признается и самим государством, находя отражение в посланиях Президента РФ к Федеральному Собранию РФ и практически во всех основных программных актах, посвященных социально-экономическому развитию РФ и её регионов.

**Теоретической базой** для нашего исследования служили монографии и учебные пособия за авторством различных ученых-географов, градovedов и экономистов, в частности Лаппо Г. М., Косицкого Я. В., Платунова А. М., Анимицы Е. Г., Власова Н. Ю., Пивоварова Ю. Л., Репиной Е. А., Глазычева В., Стародубровской И., Смирнягина Л. В. и Волчковой И. В.; работы исследователей-юристов в сфере конституционного и муниципального права, Авакьян С. А., Баженовой О. И., Бабичева И. В., Бабуна Р., Кокорева Д. А., Гриценко Е. В., Пешина Н. Ф., Максимова А. Н., Швецова А. Н., Сергеева Д. Ю., Уварова А. А. и др. При исследовании мы также опирались на сравнительное правоведение, получая на основе работ Ежевского Д. О., Болотиной Е. В., Бутовой Т. В., Пухова М. М., Пешина Н. Л., Попова Д. А.,

Маркварта Э. и Щукина И. А. информацию о правовом регулировании городских агломераций за рубежом. **Правовой базой** для нашего исследования стала Конституция Российской Федерации, федеральное законодательство (ФКЗ от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и другие федеральные законы), нормативно-правовые акты Правительства РФ (постановления, распоряжения), в том числе утверждающие акты программного характера (программы, методики, стратегии), законодательство субъектов РФ и иные нормативно-правовые акты органов государственной власти субъектов РФ. В своих исследованиях мы также опирались на акты Конституционного Суда РФ (Постановления и Определения).

**Целями** выпускной квалификационной работы является исследование городских агломераций как географического и социально-экономического явления и установление перспектив их правового регулирования в виде правовых критериев и моделей правового регулирования, которые возможно предложить законодателю как на федеральном, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Для достижения данных целей мы ставим перед собой следующие **задачи**:

- На основе исследования работ географов, градovedов и экономистов выявить определение городской агломерации, как географического и социально-экономического явления.

- Установить количество городских агломераций в Российской Федерации и их распределение по её территории.

- Исследовать действующее правовое регулирование на предмет институтов и норм, через которые возможно осуществлять регулирование городских агломераций в настоящее время.

- На основе признаков городской агломерации, как географического и социально-экономического явления выявить критерии, которыми может

руководствоваться правоприменитель при отнесении той или иной территории к городской агломерации.

- Установить предлагаемые исследователями-юристами модели правового регулирования статуса и формирования городских агломераций и исследовать возможности их реализации в Российской Федерации, с учетом опыта других стран по разрешению данной проблемы.

**Объектом** исследования, таким образом, будут городские агломерации, как географическое и социально-экономическое явление, общественные отношения по поводу их формирования и действия и правовое регулирование данных общественных отношений. **Предметом** нашего исследования будет определение и признаки городских агломераций, их распределение на территории Российской Федерации, действующее правовое регулирование и модели перспективного правового регулирования.

# **Глава 1. Понятие и признаки городских агломераций. Городские агломерации Российской Федерации, их правовое регулирование в настоящее время.**

## **1.1. Понятие и признаки городских агломераций.**

Появление и развитие городов многими-историками исследователями ставится как одна из причин отхода человечества от первобытного общества, перехода к обществу цивилизованному, одним из неотъемлемых признаков цивилизации. Ряд цитат, употребляемых представителями географической науки по отношению к городам, таких как: «Город — интеграл человеческой деятельности», «Города есть лучшее из того, что создано человеческой цивилизацией за всю историю ее развития» - употреблялись в подтверждение этого тезиса<sup>1</sup>. Процесс урбанизации, т. е. «сосредоточения населения и экономической жизни в городах...»<sup>2</sup> был присущ человеческой цивилизации от самого начала его истории. В итоге, к современной эпохе человеческой истории, после особо бурных демографических и урбанизационных процессов XX века, города стали играть особо важную роль. Так, в соответствии с последним докладом Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата ООН за 2017 год численность населения планеты в этот год составляла 7,6 млрд. человек и к 2030-му году должна будет увеличиться еще на один млрд., составив 8,5 млрд. человек<sup>3</sup>. При этом, по данным доклада этого же департамента Секретариата ООН за 2014 год в городах на тот момент проживало 3.9 млрд. человек и к 2025 году их число должно будет вырасти до

---

<sup>1</sup> Лаппо Г. М. География городов: Учебное пособие для географических факультетов вузов. М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 1997. С. 10

<sup>2</sup> Райзберг Б.А. Современный экономический словарь. / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. М.: ИНФРА-М, 2011 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=jt&div=LAW&rnd=261745.882915950>

<sup>3</sup> Доклад о мировой демографической ситуации и перспективах ее изменения, подг. Департаментом по экономическим и социальным вопросам Секретариата ООН // Официальный сайт Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс] URL: <https://news.un.org/ru/story/2017/06/1306811>

6.3 млрд. человек<sup>4</sup>, то есть общая численность городского населения составит к этому году 74% от мирового.

С ростом городов увеличивается число мегаполисов и уменьшается число малых городов, вокруг таких крупных городов в их взаимосвязи с окружающими их другими населенными пунктами (малыми городами, сельскими поселениями, поселками городского типа и т.п.) возникают качественно новые формы расселения населения – городские агломерации.

Терминологический вопрос в отношении городских агломераций является открытым для современных исследователей, поскольку явление это достаточно новое. Впервые данный термин появился в трудах французского географа М. Руже, который выделял агломерацию, как расширение городской деятельности за пределы территории такой административной единицы, как город<sup>5</sup>. В дальнейшем это явление активно исследовалось как за рубежом, так и в нашей стране. Помимо дискуссий относительно понятия городской агломерации, важным моментом при исследовании данного явления были и споры относительно соотношения понятия агломерации с понятием города, поэтому большинство авторов, давая понятие агломерации, стремились указать разграничивающий их признак. Отечественными исследователями был внесен значительный вклад в исследование городских агломераций, поэтому мы приведем ряд понятий, сконструированных ими, а также предлагаемые авторами соотношения понятий «агломерации» и «города»:

Асеева О. В. и Непочатых О. Ю. дают два определения городской агломерации - в узком смысле и в широком смысле. Агломерация в широком смысле – это «комплексное скопление городских населённых пунктов, соединенных между собой в единую многокомпонентную динамическую систему с интенсивными производственными, транспортными и культурными

---

<sup>4</sup> Мировая демографическая ситуация, 2014 год: краткий доклад, подготовлен Отделом народонаселения Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций // Официальный сайт Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс] URL: <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/trends/Concise%20Report%20on%20the%20World%20Population%20Situation%202014/ru.pdf>

<sup>5</sup> Петров Н.В. Городские агломерации: состав, подходы к делимитации // Проблемы территориальной организации пространства и расселения в урбанизированных районах. Свердловск, 1988. С. 15–16.

связями». В узком же понимании это «территориальная система поселений, связанных между собой производственными, трудовыми экономическими ресурсами». При этом, соотнося понятия агломераций и городов, они отмечают, что агломерация – «имеет более сложную локальную систему, особенностью которой является развитие и приобретение новых пространственных структур, а также она располагает большими возможностями для экономического и территориального развития»<sup>6</sup>.

Географом Лаппо Г. М. дается следующее определение: «агломерация — компактная территориальная группировка городских и сельских поселений, объединенных в сложную динамическую локальную систему многообразными интенсивными связями — коммунально-хозяйственными, трудовыми, культурно-бытовыми, рекреационными, а также совместным использованием данного ареала и его ресурсов»<sup>7</sup>. Он отмечает, что к неотъемлемыми признаками агломерации относятся такие признаки, как: 1) сближенность городов и поселков, высокая плотность их сети, благоприятствующая их интенсивному и эффективному взаимодействию, и 2) взаимодополняющая роль элементов агломерации (городов и поселков). Они взаимно ориентированы на оказание друг другу услуг, что также определяет высокую плотность и интенсивность внутриагломерационных связей между входящими в неё городскими и сельскими поселениями. Соотнося агломерацию и город, Лаппо Г. М. приходит к следующему выводу: агломерация отличается от города большими пространствами, но имеет общие черты - динамизм развития и функционирования и концентрацию прогрессивных элементов производительных сил, с которыми связана разработка нового в науке, технике, культуре<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Асеева О. В. Теоретический подход к изучению понятия городская агломерация / О. В. Асеева, О. Ю. Непочатых // Поколение будущего: взгляд молодых ученых. 2015. Сборник научных статей 4-й Международной молодежной научной конференции в 4-х томах. Курск: ЗАО «Университетская книга», 2015. С. 25.

<sup>7</sup> Лаппо Г. М. Города на пути в будущее. М.: Мысль, 1987. С. 43.

<sup>8</sup> Лаппо Г. М. География городов: Учебное пособие для географических факультетов вузов. М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 1997. С. 92-94.



Косицкий Я. В. пишет, что «агломерация — это крупный город, окруженный спутниками и продолженный своими местами отдыха». Он отмечает, что агломерация состоит из нескольких зон: центральной, средней и внешней, — в которых доля городского населения, не занятого в сельском хозяйстве, соответственно составляет 90 %, 70–80 % и 50 %»<sup>9</sup>.

Платунов А. М. определяет агломерацию как «компактную пространственную группировку поселений, объединенных многообразными интенсивными связями в сложную многокомплексную динамическую систему»<sup>10</sup>.

Анимица Е. Г. видит агломерацию как компактную и относительно развитую совокупность дополняющих друг друга городских и сельских поселений, группирующихся вокруг одного или нескольких городов - ядер и объединенных многообразными и интенсивными связями<sup>11</sup>.

Определение агломерации от Угрюмовой А. — «компактное пространственное размещение поселений, формирующихся вокруг крупных городов и объединенное интенсивными трудовыми, культурно-бытовыми, производственными и инфраструктурными связями в сложную многокомпонентную динамическую систему»<sup>12</sup>.

В целом, все авторы, определяя агломерацию, говорят о том, что это есть некоторая совокупность населенных пунктов (поселений) в определенном пространстве. Только в определении Косицкого Я. В. такой признак не выделяется и главным признаком агломерации ставится крупный город. Но характеризуя основные свойства агломерации, Косицкий Я. В. все же отмечает наличие иных частей и зон, в частности, городов-спутников, которые входят в состав агломерации. В целом, признак наличия крупного города, выделяемый

---

<sup>9</sup> Косицкий Я. В. Архитектурно-планировочные принципы проектирования городов: метод. указания / М.: Изд-во Московского архитектурного ин-та, 1974. С. 19.

<sup>10</sup> Платунов А. М. Промышленные узлы на основе кооперирования промышленного строительства. Л.: Стройиздат. Ленинградское отделение, 1988. С. 34.

<sup>11</sup> Анимица Е. Г. Градovedение: учебное пособие / Е. Г. Анимица, Н. Ю. Власова. Екатеринбург: Изд-во урал.гос.экон.университета, 2010. С. 304.

<sup>12</sup> Угрюмова А. Особенности управления ресурсами Московской агломерации // Проблемы теории и практики управления. 2005. № 2. С. 56.

Косицким Я. В., выделяется и другими авторами – Анимицей Е. Г. и Угрюмовой А. Достаточно важным является выделяемый всеми исследователями признак системности, понимаемый ими, как наличие между входящими в агломерацию единицами многообразных и интенсивных связей, позволяющей им сфорировать единую функционирующую систему. Элементы агломерации, как выделяет, в частности, Угрюмова А., могут быть связаны между собой трудовыми, культурно-бытовыми, производственными и инфраструктурными связями, которые, благодаря их территориальной близости, влечет активное их взаимодействие друг с другом. Таким образом, в общей характеристике агломераций авторы выделяют схожие признаки, формулируя достаточно похожие определения, что позволяет на основе их определений сделать обобщенное определение агломераций, которое в дальнейшем может быть использовано в нашей работе при конструировании потенциального правового регулирования городских агломераций.

Итак, городская агломерация – это ограниченная определенной территорией совокупность населенных пунктов, включающая в себя крупный город (ядро) и иные вблизи расположенные населенные пункты, образующая в результате взаимосвязи этих населенных пунктов единую сложную динамическую систему с многообразными интенсивными связями.

Основными признаками городской агломерации, таким образом, будут:

1) **территориальность** – она охватывает определенную территорию, главными элементами которой являются совокупность населенных пунктов. При этом при исследовании данного признака возникает вопрос территориальных пределов агломерации, особенно с учетом расстояний между населенными пунктами, свойственных Российской Федерации. В частности, Смирнягиным Л. В. предлагается критерий территориальной сближенности поселений, который он определил количественно как площадь агломерации не более 45 тыс. кв. км<sup>13</sup>. Как отмечает Лаппо Г. М., развитие транспортных

---

<sup>13</sup> Смирнягин Л. В. Агломерация: за и против // Городской альманах. М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. С. 165.

связей, рост скоростей пригородных поездов и улучшению организации сообщений – повлекли увеличение зон трудового тяготения, в пределах которых существовали агломерации, увеличили расстояние от пригородов до крупных городов<sup>14</sup>. Таким образом, агломерация охватывает такие территории, с населенными пунктами на которых, и с которыми она способна установить многообразные интенсивные связи с учетом состояния инфраструктуры. Развитие транспорта, безусловно, может повлечь расширение агломераций за счет развития взаимодействия населенных пунктов путем расширения использования развивающейся инфраструктуры населением этих мест.

**2) обязательное наличие крупного города, выступающего в качестве ядра городской агломерации**, вокруг которого она формируется и развивается и в которой он играет ключевую роль. Авторы, исследуя данный признак, выделяли различные признаки, которые делают такой город ключевым, так, в одном случае они ставят критерий определенного количества населения, например, Асеева О. Ю. и Непочатых О. Ю. отмечали, что население такого города должно быть не менее, чем 100 тыс. человек<sup>15</sup>, а Кокорев Д. А. со ссылкой на законодательство Индии и Пенджаба отмечал, что для образования агломерации (как муниципальной корпорации) у них необходимо население города не менее 500 тыс. человек<sup>16</sup>. В других случаях отмечается критерий экономической роли данного города в агломерации, так, Косицкий Я. В. отмечал, что в таком городе доля населения, не занятого сельским хозяйством, будет составлять 90%<sup>17</sup>, Бабичев И. В. отмечал со ссылкой на статистические данные высокие процентные доли соотношения населения городов,

---

<sup>14</sup> Лапко Г. М. География городов: Учебное пособие для географических факультетов вузов. М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 1997. С. 358.

<sup>15</sup> Асеева О. В. Теоретический подход к изучению понятия городская агломерация / О. В. Асеева, О. Ю. Непочатых // Поколение будущего: взгляд молодых ученых. 2015. Сборник научных статей 4-й Международной молодежной научной конференции в 4-х томах. Курск: ЗАО «Университетская книга», 2015. С. 25.

<sup>16</sup> Кокорев Д. А. Города с особым правовым статусом // Право: теория и практика. 2003. Вып. 67 // Виртуальный клуб юристов [Электронный ресурс] URL: <http://www.yurclub.ru/docs/pravo/1203/8.html>

<sup>17</sup> Косицкий Я. В. Архитектурно-планировочные принципы проектирования городов: метод. указания / М.: Изд-во Московского архитектурного ин-та, 1974. С. 19.

являющихся центрами агломераций и иных городских округов в соответствующих субъектах РФ – около 40% и выше<sup>18</sup>.

3) **системность**, которую следует понимать, как наличие разнообразных интенсивных связей между крупным городом и населенными пунктами, входящими в агломерацию. Связи могут быть разнообразными – трудовыми, культурно-бытовыми, производственными, инфраструктурными... В результате наличия таких связей населенные пункты, входящие в состав агломерацию, взаимно дополняют друг друга – производя тем самым определенное разделение функций между собой ради выполнения общих целей агломерации, направленных на её дальнейшее развитие. Именно этот признак также влияет на территории распространения агломерации, так как мы отметили выше, что агломерация охватывает такие территории, с населенными пунктами на которых, и с которыми она способна установить многообразные интенсивные связи с учетом состояния инфраструктуры.

---

<sup>18</sup> Бабичев И. В. Территории местного самоуправления и их юридические конструкции // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 10. С. 25-27.

## 1.2. Городские агломерации Российской Федерации

Исходя из данных исследователей, в советский период уровень роста городского населения был крайне высоким. Форсированная индустриализация второй половины 1920-х – начала 1930-х привела к тому, что доля городского населения увеличилась до 34% - практически в три раза в связи с уровнем 1897 г. (где она составляла 12%), В период «урбанизационного» перехода, начавшегося с 1958 г., доля городского населения превысила 50%. Рост доли городского населения с 1960-х по 1980-е составлял около 1 - 1.5% в год.. Лишь к концу 90-х годов этот рост практически остановился<sup>19</sup>, составив в итоге 73% от общего числа населения страны<sup>20</sup>. На данный момент по данным Федеральной службы государственной статистики численность городского населения составляет 74% от общего числа населения России, но при этом количество населения, проживающего в городах, в целом, увеличилось с 107,1 млн. человек за 2001 до 109,3 млн. человек на 2018 год<sup>21</sup>. Таким образом, основной период урбанизации в РФ пришелся на «советский» период с 1930-х по 1980-е гг, как отмечал географ Пивоваров Ю. Л., городское население за этот период увеличилось в три раза<sup>22</sup>.

Процессу урбанизации в России, проходящему в этот период, был присущ ряд особенностей, делающих его сложным и противоречивым. Одной из ключевых особенностей являлся крупногородской характер такой урбанизации, нередко сопровождавшейся чрезмерной миграцией сельского населения в крупные региональные города, что было во многом связано с экстенсивным развитием промышленности<sup>23</sup>. При этом, как отмечал Лаппо Г. М. «1/3 часть новых городов, создаваемых в послевоенное время,

---

<sup>19</sup> Город и деревня в европейской России: сто лет перемен / Под ред. Т.Г. Нефедовой, П.М. Полян, А.И. Трейвиш. М.: ОГИ, 2001. С. 154-155.

<sup>20</sup> Данные официального сайта федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс] URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#)

<sup>21</sup> Данные официального сайта федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс] URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#)

<sup>22</sup> Пивоваров Ю. Л. Основы георбанистики: урбанизация и городские системы: Учеб. пособие для студентов вузов. М.: ВЛАДОС, 1999. С. 175.

<sup>23</sup> Пивоваров Ю. Л. Основы георбанистики: урбанизация и городские системы: Учеб. пособие для студентов вузов. М.: ВЛАДОС, 1999. С. 174-180.

образовывалась вокруг крупных городов, пополняя плеяду их спутников»<sup>24</sup>. Именно в этот послевоенный период урбанизационного перехода произошло резкое увеличение числа агломераций в России – с 26 до 49 – а в самих агломерациях к концу 90-х гг. стало проживать больше половины населения страны<sup>25</sup>.

Число городских агломераций на данный момент исследователями оценивается по разному, во многом находясь в зависимости от указанного нами в первом разделе настоящей главы такого признака агломерации, как крупного города, являющегося её ядром. Так, как отмечает Швецов А. Н., можно выделить три основных подхода к количеству городских агломераций в РФ: 1) Считая только города-миллионеры, которых в стране по данным на 2017 год 15, 2) Считая также крупные города с численностью населения от 500 тыс. до 1 млн. человек, общим числом в 21 город, 3) Считая и города с более низкой численностью населения, установив минимум в 100 тыс. человек, исходя из чего численность агломераций увеличится еще на 133 агломерации. Применяя самый широкий подход, по мнению Швецова А. Н., мы получим около 170 агломераций в РФ. Однако этим исследователем на основе анализа этих вариантов делается вывод, что фактически число агломераций в нашей стране равно 52-м.<sup>26</sup> Другими специалистами выделялось до 124 агломераций, в которых проживает 58% населения России (85 млн. человек) или около 78% от общего числа городского населения РФ<sup>27</sup>.

Перед началом краткой характеристики существующих в РФ городских агломераций следует отметить, что городские агломерации – явление, которое порождается естественным путем, в связи с наличием объективных факторов, факторами, таких как. Например, массовых трудовых, учебных, культурно-

---

<sup>24</sup> Лаппо Г. М. География городов: Учебное пособие для географических факультетов вузов. М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 1997. С. 358.

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

<sup>26</sup> Швецов А. Н. Городская агломерация - организационная форма преобразования пространства в Российской Федерации // Федерализм. 2017. № 2. С. 51.

<sup>27</sup> Долгих Е.И., Ерлич В.А., Кузнецова П.О. Рейтинг устойчивого развития городов России // Демоскоп Weekly. 2018. № 765-766. [Электронный ресурс] URL: <http://demoscope.ru/weekly/2017/0765/barom01.php>

бытовых и рекреационных поездок, наличие регулярного транспорта и перемещения по нему больших масс людей и т.п.<sup>28</sup> Таким образом, нельзя говорить о наличии агломерации, просто указывая на территорию или говоря о неком правовом акте или акте стратегического планирования, выделяющем в качестве агломерации определенную территорию. Агломерация – есть объект правового регулирования, но она же существует независимо от наличия такого регулирования, а также признания со стороны органов государственной власти и местного самоуправления её существование или нет.

Большая часть городских агломераций в стране расположена в европейской части России. Здесь располагаются, по мнению Швецова А. Н., 83% от их общего числа. В частности, здесь есть крупнейшие городские агломерации в РФ – Московская агломерация (17 млн. человек) и Санкт-Петербургская агломерация (6.2 млн. человек). Здесь находится и ряд других городских агломераций, являющихся региональными центрами (столицами) соответствующих субъектов РФ, тесно связанных с вышеуказанными агломерациями и друг с другом: это Самаро-Тольятинская, Ростовская, Нижегородская, Волгоградская, Ярославская агломерации<sup>29</sup>. Чем дальше на восток, тем меньше становится агломераций, расстояние между ними становится все более далеким, а их население – все более меньшим. Тем не менее, среди них есть достаточно крупная Екатеринбургская агломерация (2,2 млн. человек), а также ряд других - Челябинская, Омская, Новосибирская, Новокузнецкая, Красноярская, Иркутская и Владивостокская. Под вопросом агломеративное состояние ряда других территорий, в частности агломераций вокруг Орла, Сочи, Череповца, Хабаровска, Томска, Оренбурга, Читы, Комсомольска и Улан-Удэ<sup>30</sup>. Тем не менее, одни исследователи относятся к идее возможности образования новых агломераций положительно, указывая на

---

<sup>28</sup> Москаленко А. Ф. Проблемы правового регулирования формирования агломераций в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 10. С. 56.

<sup>29</sup> Швецов А. Н. Городская агломерация - организационная форма преобразования пространства в Российской Федерации // Федерализм. 2017. № 2. С. 52.

<sup>30</sup> Швецов А. Н. Городская агломерация - организационная форма преобразования пространства в Российской Федерации // Федерализм. 2017. № 2. С. 52.

возможность и необходимость содействия их появлению, в том числе путем управления ими<sup>31</sup>, а другие наоборот, настроены скептически и считают, что агломерации в РФ уже сложились и ресурс их формирования в связи с рядом демографических проблем – исчерпан<sup>32</sup>.

Влияние городских агломераций на страну трудно переоценить. Плюсы агломераций, выделяемые авторами, достаточно существенны и значимы – они расширяют сферу потребителей внутригородских услуг, поскольку позволяют сосредотачивать больше населения в городе – центре агломерации, чем он может в себя заселить<sup>33</sup>, они способствуют расширению и развитию инфраструктуры между населенными пунктами, положительно влияют на рост населения в своих пределах<sup>34</sup>, позволяют наладить социально-экономические отношения между населенными пунктами в своем составе путем реализации совместных проектов, формирования общего экономического пространства<sup>35</sup>. Однако вместе с тем они приносят и ряд проблем, требующих разрешения – собирая большие массы людей, они провоцируют и обостряют транспортные и экологические проблемы, проблемы дефицита воды и иных ресурсов для обслуживания населения<sup>36</sup>. Нередка проблема, при которой крупный город – ядро агломерации вместо того, чтобы быть локомотивом развития или «полюсом роста», превращается в «черную дыру», поглощающую с окружающих его малых городов и поселений ресурсы и население для собственного развития, ничего не предоставляя взамен<sup>37</sup>. Перспектива такого неравноправия в агломерации, как справедливо отмечает Бабун Р. В., влечет сопротивление агломерационным процессам со стороны руководителей малых

---

<sup>31</sup> Волчкова И. В. Управление формированием и социально-экономическим развитием городских агломераций: монография / И.В. Волчкова, Н.Н. Минаев. Томск : Изд-во Том. гос. архит.-строит. ун-та, 2014. С. 96.

<sup>32</sup> Швецов А. Н. Городская агломерация - организационная форма преобразования пространства в Российской Федерации // Федерализм. 2017. № 2. С. 54.

<sup>33</sup> Смирнягин Л. В. Агломерация: за и против // Городской альманах. М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. С. 167-168.

<sup>34</sup> Лаппо Г. М. География городов: Учебное пособие для географических факультетов вузов. М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 1997. С. 359-360.

<sup>35</sup> Волчкова И. В. Особенности управления развитием агломераций в России // Вопросы экономики и права. 2014. № 1. С. 78.

<sup>36</sup> Швецов А. Н. Городская агломерация - организационная форма преобразования пространства в Российской Федерации // Федерализм. 2017. № 2. С. 49-50

<sup>37</sup> Швецов А. Н. Городская агломерация - организационная форма преобразования пространства в Российской Федерации // Федерализм. 2017. № 2. С. 57.



муниципалитетов.<sup>38</sup> Помимо всего этого, развитие агломерации – это крайне дорого, и для муниципальных образований РФ без какой-либо поддержки от государства такая задача является непосильной<sup>39</sup>.

Таким образом, Российская Федерация имеет в своем составе достаточно большое, при применении любой из вышеуказанных систем подсчета, количество городских агломераций, которые оказывают существенное влияние на развитие страны. Но при этом они также ставят перед государством на всех уровнях, а также перед муниципальными образования ряд вызовов, которые необходимо преодолеть. Правовое регулирование, как основное принадлежащее государству регулирующее средство, должно служить для разрешения этих проблем, но разрешает ли оно их сейчас? Этот вопрос мы исследуем в следующем разделе данной главы.

---

<sup>38</sup> Бабун Р. В. Управление агломерациями городов в условиях реформы местного самоуправления // Регион: экономика и социология. 2016. № 1. С. 255-256.

<sup>39</sup> Бабун Р. В. Управление агломерациями городов в условиях реформы местного самоуправления // Регион: экономика и социология. 2016. № 1. С. 255-256.

### **1.3. Правовое регулирование городских агломераций в РФ в настоящее время.**

Поскольку отношения вокруг городских агломераций на данный момент, исходя из их широкого распространения в России, являются существенной частью сложившихся в стране социально-экономических, культурно-бытовых и иных отношений, при этом имея ряд проблем при их реализации, указанных в предыдущем разделе настоящей главы, они нуждаются в правовом регулировании, которое позволило бы, с одной стороны, разрешить проблемы, порождаемые недостатками городских агломераций, а с другой стороны – оказывать прямое влияние со стороны государственных органов и органов местного самоуправления на их развитие, поскольку без этого они в любом случае будут создаваться и развиваться стихийно, и далеко не всегда это будет соответствовать интересам общества и государства.

Зарождение агломераций произошло еще в период активного урбанизационного перехода XX века, однако на тот момент времени места в системе правового регулирования городские агломерации не нашли. В актах государственных органов РСФСР и СССР городские агломерации если и упоминались, то лишь в узкоспециализированном значении в различных программно-методических актах, которые были посвящены городскому планированию – например, в таких документах, как «Методические указания по осуществлению государственного санитарного надзора за разработкой и реализацией проектов и схем районной планировки», утв. Минздравом СССР 14.04.1970 № 845-70; «Временная методика определения рекреационных нагрузок на природные комплексы при организации туризма, экскурсий, массового повседневного отдыха и временные нормы этих нагрузок», утв. Гослесхозом СССР<sup>40</sup>. В первом акте городские агломерации упоминались в п.

---

<sup>40</sup> Методических указаний по осуществлению государственного санитарного надзора за разработкой и реализацией проектов и схем районной планировки, утв. Минздравом СССР 14.04.1970 № 845-70 // СПС «КонсультантПлюс [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=16682&rnd=261745.2153426823#0> См. введение Временной методики определения рекреационных нагрузок на природные комплексы при организации туризма, экскурсий, массового повседневного отдыха и временные нормы этих нагрузок, утв.

25 в рекомендации не допускать чрезмерной концентрации промышленных предприятий в одном месте в городских агломерациях в целях охраны воздуха, а во втором во введении к этому акту, где отмечалось, что широкое развитие таких агломераций влечет большую необходимость для жителей таких мест в природных комплексах для отдыха. Никакого определения агломераций в этих актах, так и в других актах, имеющих нормативный характер – не давалось. Лаппо Г. М. отмечал, что агломерации в тот период считались как бы случайно «затесавшимися» в расселение и в актах стратегического планирования, в частности, Генеральной схеме расселения на территории СССР в 1970-1980-х гг вместо них использовалась концепция ГСНМ (групповых систем населенных мест), которым по характеристикам были теми же агломерациями, но без учета недостатков<sup>41</sup>. Таким образом, по поводу развития законодательства того периода можно сделать вывод, что серьезного и комплексного отношения к агломерациям, учитывающего не только их плюсы, но и недостатки и проблемы, требующие разрешения, на тот период не было, а из-за этого не было и правового регулирования.

Конституция РФ 1993 г. провозгласила в ст. 12 появление независимого и самостоятельного местного самоуправления, отделив его от органов государственной власти. Ч. 1 Ст. 131 Конституции определила, что «Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно». Исходя из «других территорий» встал вопрос о том, будет ли место в местном самоуправлении городским агломерациям, получают ли они правовое регулирование? В сложные для нашего государства годы достаточно большие надежды на будущую высокую роль городских агломераций возлагалась в связи с Программой Правительства Российской Федерации «Реформы и

---

Гослесхозом СССР // СПС «КонсультантПлюс [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=40593#0>

<sup>41</sup> Лаппо Г. М. География городов: Учебное пособие для географических факультетов вузов. М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 1997. С. 362.

развитие российской экономики в 1995 - 1997 годах». В подразделе 1 раздела 8, посвященного основам региональной политики, упоминалось, что городские агломерации, будучи центрами банковского и торгового капитала, первыми выходят из экономического кризиса и, тем самым, тянут за собой страну<sup>42</sup>. Городские агломерации нашли свое место в этот период и в Генеральной схеме расселения на территории Российской Федерации (основные положения), где развитие такого рода территорий было поставлено в качестве стратегической задачи для государства<sup>43</sup>.

Тем не менее, в федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не появилось и до сих пор нет ничего, посвященного городским агломерациям, даже словосочетания такого в законе нет. В качестве «других территорий», на которых может осуществляться местное самоуправление, данным законом были выделены городские округа и муниципальные районы, а также внутригородские территории городов федерального значения<sup>44</sup>. С 2014 года после внесения изменений в федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ федеральным законом от 27.05.2014 № 136-ФЗ у субъектов РФ появилась возможность определять своим законом порядок наделения муниципальных образований в границах субъекта статусом городских округов с внутригородским делением, внутригородские районы которых будут выступать в качестве отдельных муниципальных образований<sup>45</sup>. Можно ли считать эти нововведения достаточными, чтобы управлять городскими агломерациями?

В целом именно в статусе городских округов сейчас находятся все те города, которые являются центрами городских агломераций в РФ, за

---

<sup>42</sup> Программа Правительства Российской Федерации «Реформы и развитие российской экономики в 1995 - 1997 годах», утв. Постановление Правительства РФ от 28.04.1995 № 439 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 21, ст. 1966.

<sup>43</sup> Генеральная схема расселения на территории Российской Федерации (основные положения), одобрена Правительством РФ протоколом от 15.12.1994 № 31 // СПС «КонсультантПлюс» URL: <http://www.consultant.ru/>

<sup>44</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. ст. 3822.

<sup>45</sup> 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»: федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

исключение городов Москвы и Санкт-Петербурга, которые находятся в статусе городов федерального значения – субъектов РФ. Баженова О. И. выделяет стремление городских округов к укрупнению за счет соседних населенных пунктов, а также достаточно массовую подмену муниципальных районов городскими округами<sup>46</sup>. Такое поглощение, тем самым, позволяет одному муниципальному образованию – городскому округу, взять под контроль все связанные с ним населенные пункты и осуществлять управление над ними. Однако все же эта тенденция не имеет и не может приобрести массового характера, и этому есть ряд причин.

Во-первых, ограничения формального характера - федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ устанавливает правила, по которым осуществляется объединение поселений с городскими округами. Процедура, установленная ст. 13 вышеупомянутого федерального закона, требует согласия населения поселения и городского округа, выраженного представительным органом соответствующих поселения и городского округа, а также учета мнения населения муниципального района, выраженного представительным органом соответствующего муниципального района, а также принятия субъектом РФ закона о соответствующих преобразованиях<sup>47</sup>.

Во-вторых, это создает угрозы для лишения входящих в присоединяемое муниципальное образование населенных пунктов перспектив на самостоятельное решение местных вопросов, гарантированного им Конституцией РФ. Путь разрешения этой проблемы предложен федеральным законодателем в виде городских округов с внутригородским делением<sup>48</sup>, однако введение такого вида муниципальных образований требует закона субъекта РФ, которым они будут разрешены на территории этого субъекта, а также

---

<sup>46</sup> Баженова О. И. Современные проблемы организации муниципальной власти в городских округах: состояние и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 55.

<sup>47</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. ст. 3822.

<sup>48</sup> См. 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»: федеральный закон от 27.05.2014 N 136-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru>

преобразования городского округа, требующего, опять же, инициативы от органов местного самоуправления округа и принятия субъектом РФ соответствующего закона. Однако пока крайне малое число субъектов РФ разрешили создавать городские округа с внутригородским делением. По состоянию на 1 января 2016 г. таких городских округов всего три – г. Махачкала, г. Челябинск и г. Самара, что означает непопулярность данной правовой возможности у законодателей субъектов<sup>49</sup>. Нелишним будет отметить и проблему наполнения бюджетов внутригородских районов? Не приведет ли их появление, как отмечают авторы, к тому, что внутригородские районы окажутся неспособны сами себя материально обеспечить, но при этом своим появлением оттянут и у городского округа необходимые для его существования материальные средства<sup>50</sup>.

И в-третьих, даже если все в порядке и в итоге городской округ расширился путями, предусмотренными федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ, до размеров городской агломерации, встают проблема терминологические и проблемы онтологические. Мы получаем муниципальное образование с наименованием «городской округ», включающее в себя, что может быть возможно, несколько десятков населенных пунктов, из которых многие по своей природе будут городами. Здесь же встает и онтологическая проблема – создан ли городской округ для управления городскими агломерациями? Не будут ли установленные федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ и другими нормативными актами порядки слишком «тесными» для городской агломерации? Речь идет и о возможной узости вопросов местного значения в контексте агломераций, которые порой по своим масштабам и размерам не уступают некоторым субъектам РФ, и о проблемах формирования бюджета, достаточного для обслуживания населения такого исполтинского образования. Поэтому, на наш взгляд, действующее правовое

---

<sup>49</sup> Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2016 года // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс] URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/bd\\_munst/munst.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm)

<sup>50</sup> Баженова О. И. Современные проблемы организации муниципальной власти в городских округах: состояние и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 56.

регулирование пока не позволяет решить проблему городских агломераций путем создания сверхмассивных городских округов, причем как с внутригородским делением, так и без такового.

Действующим федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ в ст. 8 предусмотрены порядок межмуниципального сотрудничества, в рамках которого создаются советы муниципальных образований в субъектах РФ и единое общероссийское объединение муниципальных образований. Помимо этого, в рамках такого сотрудничества муниципальные образования могут образовывать иные объединения муниципальных образований в организационно-правовой форме ассоциаций, создавать хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации, заключать между собой договоры и соглашения. Однако, как отмечает Москаленко А. Ф., действующий закон достаточно жестко ограничивает возможности таких организаций, полностью запрещает им передачу властных полномочий органов местного самоуправления и тем самым не позволяет им стать дееспособной заменой городским агломерациям<sup>51</sup>. Помимо этого, на наш взгляд, добровольность создания таких объединений (при том, что агломерации существуют объективно и независимо от их существования) делает их создание слишком зависимым от действующих лиц в органах местного управления и может позволить им саботировать любые попытки создания такого объединения. Таким образом, и здесь действующее правовое регулирование, на наш взгляд, недостаточно, как терминологически (отсутствует возможность создать такое объединение, как городская агломерация), так и по содержанию (создаваемое объединение нельзя наделить возможностями, необходимыми для городской агломерации).

Несмотря на все вышеуказанные проблемы действующего федерального законодательства, в том числе отсутствие термина, слово «агломерации» достаточно часто употребляется в федеральных актах ненормативного

---

<sup>51</sup> Москаленко А. Ф. Проблемы правового регулирования формирования агломераций в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 10. С. 58.

характера. Оно не раз появляется в посланиях Президента<sup>52</sup>, встречается и в различных программных актах – в Основах государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года<sup>53</sup>, Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>54</sup>. Большую роль вопросу городских агломераций уделяют и региональные программы – Концепция развития приграничных территорий субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа и Байкальского региона<sup>55</sup>, Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года<sup>56</sup>. Данные программы и правовые документы, помимо указания на необходимость развития городских агломераций, содержат и ряд признаваемых государством в лице Правительства РФ городских агломераций. Например, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации упоминается Московская, Санкт-Петербургская, Красноярская, Иркутская и Хабаровская агломерации и агломерации Ростовской области, Урала и Красноярского края<sup>57</sup>. Однако отсутствие регулирования нормативного все равно позволяет авторам высказываться о том, что в действительности городские агломерации федеральным законодателем не признаются<sup>58</sup> или, если и признаются, то отсутствует системный подход, единство терминологии и

---

<sup>52</sup> См. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.12.2016 // Парламентская газета. 2016 № 45; Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12.12.2013 // Российская газета. 2013. № 282; Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию от 12.12.2012 // Российская газета. 2012. № 287.

<sup>53</sup> Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года, утв. Указом Президента РФ от 16.01.2017 № 13 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

<sup>54</sup> Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утв. Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

<sup>55</sup> См. Разд. 8 Концепции развития приграничных территорий субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа и Байкальского региона, утв. Распоряжением Правительства РФ от 28.10.2015 № 2193-р // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

<sup>56</sup> Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года, утв. Распоряжением Правительства РФ от 05.07.2010 N 1120-р // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

<sup>57</sup> Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утв. Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

<sup>58</sup> Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М.: Норма. 2008. С. 56.



игнорируется необходимость юридических аспектов намечаемых проектов развития городских агломераций<sup>59</sup>.

Существенный интерес вызывают региональные законодатели, которые при данных недостатках федерального законодательства все же принимают акты, которыми пытаются осуществлять правовое регулирование городских агломераций. Например, законом Белгородской области от 01 марта 2016 года № 58 «О развитии агломерации в Белгородской области» установлено определение агломерации, в целом соответствующее предлагаемому нами понятию, данному в первом разделе настоящей главы. Также в этом законе установлен порядок определения её границ через совместную деятельность субъекта РФ в лице уполномоченного органа, который определяет территории, входящие в агломерация и муниципальных образований, заключающих соглашения, уточняющие границы агломерации<sup>60</sup>. Идея правового регулирования, заложенная в законе, основывается на ст. 8 федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, то есть использовании механизма межмуниципального сотрудничества в целях развития агломерации. Однако, недостатков, в виде значительных ограничений, накладываемых на создание муниципальными образованиями таких объединений, на которые мы указали выше, субъект исправить не в силах, поэтому данный порядок не дает возможности комплексно решить проблему. Ст. 5 и 6 законом Белгородской области от 01 марта 2016 года № 58 предусмотрена также возможность субъекта РФ принимать программы, проекты и схемы, посвященные развитию агломерации, и выделять на них деньги<sup>61</sup>. Однако вряд ли создания механизма выделения финансов на развития достаточно для осуществления полноценного управления городской агломерацией. Поэтому при всех положительных сторонах закон Белгородской области из-за проблем федерального

---

<sup>59</sup> Гриценко Е.В. Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 35.

<sup>60</sup> О развитии агломерации в Белгородской области: закон Белгородской области от 01.03.2016 года № 58 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

<sup>61</sup> О развитии агломерации в Белгородской области: закон Белгородской области от 01.03.2016 года № 58 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

законодательства практически не может урегулировать межмуниципальное сотрудничество в более выгодную для развития городских агломераций на своей территории сторону.

Законодательство Красноярского края не содержит закона, подобного вышеуказанному закону Белгородской области, однако также содержит определенный блок норм, в которых городские агломерации выступают в качестве объекта, имеющего правовое значение. Например, Закон Красноярского края «О регулировании земельных отношений в Красноярском крае» от 04.12.2008 содержит достаточно интересные нормы в ч. 2 ст. 14 относительно круга лиц, имеющих право на однократное бесплатное получение без торгов в собственность земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Ею запрещается выделять территории для целей животноводства в пределах Красноярской агломерации<sup>62</sup>. Таким образом, принадлежность территорий к Красноярской агломерации в соответствии с этим законом имеет определенное правовое значение, а именно – накладывает запрет на их передачу гражданам в собственность в целях животноводства. При этом территория Красноярской агломерации в соответствии с Перечнем частей территории Красноярского края входят городские округа: Красноярск, Сосновоборск, Дивногорск, муниципальные районы: Березовский, Емельяновский, Манский, Сухобузимский<sup>63</sup>. Однако на этом нормативное регулирование городских агломераций в Красноярском крае заканчивается – больше нормативных актов, посвященных им, нет.

Помимо этого, в Красноярском крае есть ряд других актов, упоминающих агломерации, но они, как и акты федерального уровня, носят программный характер, например, Схема территориального планирования Красноярского края<sup>64</sup>; Инвестиционная стратегия Красноярского края на период до 2030 года<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> О регулировании земельных отношений в Красноярском крае: закон Красноярского края от 04.12.2008 № 7-2542 // Наш Красноярский край. 2008. № 50.

<sup>63</sup> Перечень частей территории Красноярского края, утв. распоряжением Правительства Красноярского края от 19.02.2009 № 119-р // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

<sup>64</sup> Схема территориального планирования Красноярского края, утв. Постановлением Правительства Красноярского края от 26.07.2011 № 449-п // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

В каждом из указанных выше документов присутствует упоминание Красноярской агломерации, как приоритетной области развития в Красноярском крае. Однако, как отмечает Бабун Р. В., наиболее амбициозные идеи органов государственной власти в виде создания «Большого Красноярска» на основании программного акта, посвященного развитию именно Красноярской агломерации – Схемы территориального планирования Красноярской агломерации – были фактически заморожены и приостановлены, а сам данный акт так и не вышел из стадии проектирования<sup>66</sup>.

Таким образом, после анализа действующего правового регулирования городских агломераций можно сделать вывод, что их регулирование фактически отсутствует. Да, есть ряд институтов и норм федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, которые возможно использовать, чтобы попытаться разрешить некоторые из имеющихся проблем, вызываемых городскими агломерациями, здесь и сейчас, однако отсутствие самого термина в законе, неточность этих институтов на масштабы городских агломераций, проблемы, которые необходимо будет решить, чтобы использовать эти институты и нормы – все это создает серьезные препятствия. Законодательство субъектов помочь в решении проблемы там, где не смог федеральный законодатель также не способно, поскольку это урегулировано федеральным законодателем и субъект РФ не сможет решить эти проблемы, не выйдя за пределы своей компетенции и не вступив в противоречие с федеральными нормами. Проблема может быть разрешена, на наш взгляд, лишь появлением нового правового регулирования, с появлением понятия городских агломераций, созданием специальных институтов и норм, посвященных непосредственно им. А то, каким может быть такое регулирование, мы рассмотрим в следующей главе.

---

<sup>65</sup> Инвестиционная стратегия Красноярского края на период до 2030 года, утв. Указом губернатора Красноярского края от 17 декабря 2013 года N 239-уг // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

<sup>66</sup> Бабун Р. В. Управление агломерациями городов в условиях реформы местного самоуправления // Регион: экономика и социология. 2016. № 1. С. 253.

## **Глава 2. Модели перспективного правового регулирования городских агломераций в РФ**

### **2.1. Правовые критерии для отнесения территорий к городским агломерациям**

Необходимость правового регулирования городских агломераций подчеркивается всеми исследователями – юристами и экономистами, касающимися данного вопроса. Однако пути разрешения проблемы отсутствия правового регулирования, предлагаемые ими, различны. Разумным, на наш взгляд, видится выделение двух основных направлений в определении правового регулирования городских агломераций. Первое направление – установление в законодательстве критериев для обозначения тех или иных групп муниципальных образований (территорий), как городских агломераций, а второе направление - выделение собственно моделей перспективного правового регулирования, содержанием которых будут правовые институты и нормы, посредством применения которых будет осуществляться формирование городских агломераций на данных территориях и непосредственное управление ними. В данном разделе мы рассмотрим первое направление перспективного правового регулирования – выделение правовых критериев для обозначения территории в качестве городской агломерации.

Важность выделения этих критериев обусловлена дискуссионным характером понятия и признаков городских агломераций в литературе. Как мы отмечали в первом и втором разделе первой главы, исследователи дают достаточно много различных определений городских агломераций, а также по разному видят наполнение одних и тех же признаков городских агломераций. Даже подсчеты количества городских агломераций в РФ, как мы рассматривали во втором разделе первой главы, разнятся – разными исследователями их выделяется от 49 до 170. Право, исходя из присущего ему признака формальной определенности, должно установить четкие и ясные критерии, руководствуясь которыми, правоприменители и законодатели смогут определить, в каких территориях можно сформировать городскую агломерацию и начать

осуществлять на ней соответствующее определенной модели управление. Таким образом, только исследовав вопрос о правовых критериях для выделения определенной территории в качестве городской агломерации, можно исследовать вопросы о том, как, в порядке каких процедур, она будет формироваться и каким будет её правовой статус.

В основу критериев, безусловно, нами должны быть положены признаки городской агломерации, как объективно существующего явления, выявляемые через анализ градостроительской и географической науки. Данные признаки были изучены нами в первом разделе первой главы. Исходя из дискуссионного характера данных признаков, законодателю придется определить наиболее удобный для общества и государства вариант таких признаков. Исходя из объективности существования агломераций, выделяемой всеми исследователями<sup>67</sup>, следует установить такие критерии, которые не позволят создать юридически городскую агломерацию там, где фактически её нет. Следует также ограничить возможности для распространения юридической агломерации на территории, которые к ней фактически не относятся. Если не пытаться противодействовать таким тенденциям, то могут пострадать интересы местного населения и органов местного самоуправления малых муниципалитетов, которые пытается затянуть в свою орбиту крупный город, центр агломераций. В европейской части России, как отмечают авторы, городские агломерации расположены достаточно плотно<sup>68</sup> и критериями отнесения территорий к городским агломерациям необходимо также не допустить ограничения интересов одной агломерации другой агломерацией.

Итак, в первом разделе первой главы мы, разбирая признаки городской агломерации, выделили три основных признака, так или иначе отмечаемого большинством авторов: 1) территориальность, 2) обязательное наличие крупного города – ядра агломерации, 3) системность. На наш взгляд, каждый из

---

<sup>67</sup> Лапко Г. М. География городов: Учебное пособие для географических факультетов вузов. М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 1997. С. 362.; Бабун Р. В. Управление агломерациями городов в условиях реформы местного самоуправления // Регион: экономика и социология. 2016. № 1. С. 254.

<sup>68</sup> Швецов А. Н. Городская агломерация - организационная форма преобразования пространства в Российской Федерации // Федерализм. 2017. № 2. С. 52.

этих признаков может быть использован законодателем для сооружения на его основе соответствующего критерия городской агломерации. Рассмотрим им в порядке, наиболее удобного для рассмотрения правоприменителем.

Нам представляется, что в первую очередь правоприменителю будет удобно рассмотреть критерий, связанный с наличием крупного города – ядра агломерации. С этого проще всего начать работу по выявлению городской агломерации, ведь, исходя из рассуждений Лаппо Г. М., 1/3 новых городов в период урбанизационного перехода в РФ образовывалась вокруг уже существующих крупных городов<sup>69</sup>. Значит, у крупного города наверняка будут города-спутники – что указывает на наличие городской агломерации. Но здесь встает вопрос о том, какими характеристиками должен обладать такой крупный город и этот вопрос, как мы уже указывали во втором разделе первой главы настоящей работы, и является причиной активных дискуссий и крайне разного подсчета числа городских агломераций в РФ. Исследователи дают, как уже было отмечено нами ранее, различные ответы на этот вопрос. Так, в зависимости от взглядов автора объем населения может быть от 100 тысяч до 1 млн. человек. Помимо этого, авторы, как мы уже упоминали, указывали также признак определенной экономической роли крупного города в агломерации, которая должна значительно превосходить окружающие его и входящие в эту же агломерацию муниципальные образования.

При этом, авторы считают, что слишком занижать планку населения, в частности, до 100 тыс. человек, нельзя, поскольку это влечет формирование «квазиагломераций», чей реальный агломерационный потенциал низок. Уровень агломерационных процессов, выхода влияния города за его пределы и его взаимодействия с окружающими муниципалитетами еще недостаточно высок для того, чтобы называть такую территорию агломерацией<sup>70</sup>. Поэтому, на

---

<sup>69</sup> Лаппо Г. М. География городов: Учебное пособие для географических факультетов вузов. М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 1997. С. 358

<sup>70</sup> Швецов А. Н. Городская агломерация - организационная форма преобразования пространства в Российской Федерации // Федерализм. 2017. № 2. С. 55.

наш взгляд, оптимально, чтобы в крупной городе проживало хотя бы 500 тыс. человек.

Экономическая роль крупного города в агломерации, безусловно, определяется через сравнение с другими входящими в агломерацию населенными пунктами. Этому служит следующий критерий - критерий наличия взаимосвязей с другими населенными пунктами вокруг крупного города. Без этого критерия трудно определить границы городской агломерации, поскольку, как мы отмечали ранее, городская агломерация существует там, где возможно интенсивное взаимодействие крупного города и входящего в агломерацию населенного пункта. Главное отличие таких населенных пунктов от центра агломерации – удельный вес их населения и их экономическая роль населения должны быть безусловно меньше, чем у центра агломерации. Взаимосвязь центра с другими населенными пунктами, как нами отмечалось в разделе первом данной главы, выражается в наличии разнообразных связей – инфраструктурных, производственных, культурных, трудовых – в результате которых населенные пункты, входящие в состав агломерацию, взаимно дополняют друг друга – производя тем самым определенное разделение функций между собой ради выполнения общих целей агломерации, направленных на её дальнейшее развитие. Таким образом, критерий взаимосвязи населенных пунктов с центром агломерации должен устанавливаться законодателем именно на основе этого признака – между ними должна быть налаженная и действующая инфраструктура, по которой можно отследить передвижение товаров, работ, услуг, рабочей силы и т. п. Этот процесс отражается в форме «маятниковой миграции» - ежедневных поездок жителей пригородных населенных пунктов в центральный город для работы, учебы, покупки товаров и услуг<sup>71</sup>. Некоторыми авторами предлагается определить количественные показатели для таких взаимосвязей, например,

---

<sup>71</sup> Репина Е. А. Городская агломерация как форма территориального расселения / Е. А. Репина, А. А. Моисенко // Журнал «У». Экономика. Управление. Финансы. 2016. № 1. С. 104-105.

Швецовым А. Н. отмечено, что такие «маятниковые» поездки должны охватывать не менее 10-15% от трудоспособного населения агломерации<sup>72</sup>.

Последний критерий, основанный на признаке территориальности, на наш взгляд, должен основываться на том, что городская агломерация должна охватывать несколько муниципальных образований. Как отмечает Швецов А. Н., населенные пункты, входящие в агломерацию, должны достаточно тесно примыкать друг к другу. Смирнягин Л. В. также указывал, что агломерации характерна тесная сближенность (не менее 45 тыс. кв. км.), а Бабун Р. В. также отмечал, что поездки жителей населенных пунктов, входящих в агломерацию в крупный город и обратно не должны превышать по времени 1 – 1.5 часа. На наш взгляд, однако, не следует устанавливать какие-либо ограничения по размеру агломерации и времени передвижения по ней. Главное, что здесь следует выделить – это то, что крупный город находится во взаимосвязи с рядом других населенных пунктов, входящих в другие муниципальные образования.

В итоге, нами было выделено три основных критерия, пригодных для использования при определении городской агломерации на уровне федерального закона. Первый критерий – это наличие крупного города – центра городской агломерации – в контексте российского правового регулирования можно говорить о наличии крупного городского округа, который и количественно (через количество населения и уровень своего экономического развития в целом) и качественно (через соотношение количества населения и уровня экономического развития с другими муниципальными образованиями, входящими в городскую агломерацию) превосходит другие муниципальные образования вокруг него. Второй критерий – это наличие взаимосвязанных с этим городским округом других муниципальных образований, которые количественно и качественно не превосходят и не равны данному городскому округу и тесно с ним взаимосвязаны наличием общей инфраструктуры, через

---

<sup>72</sup> Швецов А. Н. Городская агломерация - организационная форма преобразования пространства в Российской Федерации // Федерализм. 2017. № 2. С. 48.



которую происходит непрерывное движение товаров, работ, услуг, рабочей силы и т.п. И наконец, третий критерий – это то, что вышеуказанными взаимосвязями охватывается более, чем одно муниципальное образование. На наш взгляд, законодателю также необходимо будет определить обязательность привлечения экспертов-экономистов, градovedов и географов в разрешении вопроса о соответствии вышеуказанным критериям той или иной территории, поскольку для ответа на них чаще всего нужны специальные знания из сферы соответствующих наук.

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

## **2.2. Модели правового регулирования формирования и управления городскими агломерациями и их реализация**

### **2.2.1. Анализ предлагаемых исследователями моделей правового регулирования формирования и управления городскими агломерациями**

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

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

1) Унитарная (централизованная) – с формированием единого муниципального образования, включающего в себя все муниципальные образования, охватываемые территорией агломерации. При этом входящие в такое муниципальное образование муниципалитеты утрачивают свой статус и становятся административно-территориальными единицами нового образования.

2) Договорная (фрагментированная) – при такой форме, как считает автор, осуществляется согласование программ, сотрудничество в реализации

проектов и оказании услуг между отдельными муниципалитетами, входящими в состав агломерации, не лишенными самостоятельности.

3) Двухуровневая – где агломерация становится муниципальным образованием второго уровня над существующими муниципалитетами, также сохраняющими свой статус. Осуществляется распределение полномочий между агломерацией и этими муниципалитетами, а само муниципальное образование может образовываться как по соглашению муниципалитетов, так и административно-командным методом.

4) «Совместная администрация» - органы агломерации функционируют как совместная администрация муниципалитета города-ядра и муниципалитетов окружающих его поселений.

5) Региональная - функции агломерации выполняются региональными органами государства, а сама она правосубъектности не имеет.

6) Государственно-муниципальная – специфическая система управления, применяемая в тех городах, которые являются субъектами федераций, то есть сами имеют государствовподобный статус, но при этом являются по своей природе и муниципальными образованиями<sup>73</sup>.

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

---

<sup>73</sup> Глазычев В. Челябинская агломерация: потенциал развития / В. Глазычев, И. Стародубская. Челябинск, 2008. С. 34 - 40, 46 - 58.

вариантов необходимы законодательные реформы в том или ином направлении, поскольку иначе любое из направлений будет обречено на провал<sup>74</sup>.

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

1) Слияние муниципальных образований в одно более крупное, охватывающее всю территорию агломерации

2) Двухуровневая модель – создание муниципального образования, охватывающего всю территорию агломерации, при сохранении действующих муниципальных образований, с урегулированием процесса распределения полномочий и ресурсов между агломерацией и муниципалитетами нижнего уровня

3) Договорная модель – при которой муниципалитеты самостоятельно решают вопросы участия или неучастия в совместных агломерационных проектах

4) Модель возложения функций по управлению агломерацией на государственные органы, в основном региональные.

Автор также отмечает, что наиболее перспективной моделью в условиях РФ является двухуровневая модель, при условии, что государством будут законодательно оформлены механизмы управления агломерацией, её полномочия и порядок взаимодействия с нижестоящими муниципалитетами<sup>75</sup>.

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

1) Административная модель управления – предлагает перенести вес принятия ключевых для городской агломерации решений с отдельных

---

<sup>74</sup> Гриценко Е.В. Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 25.

<sup>75</sup> Бабун Р. В. Управление агломерациями городов в условиях реформы местного самоуправления // Регион: экономика и социология. 2016. № 1. С. 257.

входящих в неё муниципалитетов на более вышестоящий уровень. Это может быть достигнуто различными путями:

А) Путем создания государственно-территориального образования в пределах субъекта РФ, имеющего собственную компетенцию по управлению агломерацией

Б) Путем создания единого муниципального образования

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

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

Автор считает, что независимо от избранной государством модели правового регулирования главными идеями формирования городской агломерации должны быть «максимальная прозрачность осуществляемой деятельности, взаимное уважение и доброжелательность участников проекта друг к другу, уверенность в достижении успеха и готовность к компромиссам». При этом, на взгляд автора, в краткосрочной перспективе административная модель внедряется проще и лучше, но затем может столкнуться с сопротивлением субъектов, входящих в агломерацию и вынужденных ей подчиняться, а договорная модель напротив, труднее во внедрении, но в долгосрочной перспективе показывает лучшие результаты<sup>76</sup>.

В целом, вышеуказанными авторами приведен исчерпывающий перечень применяемых для регулирования управления городскими агломерациями правовых моделей, более того, авторы даже пытались обобщать и объединять данные модели, считая этот перечень слишком большим. Мы не соглашаемся с

---

<sup>76</sup> Маркварт Э. Управление городскими агломерациями: организационно-правовые аспекты договорной модели // Муниципальная власть. 2017. № 2. С. 21-22.

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

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

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

2) К модели договорной городской агломерации, поскольку исследователи достаточно единодушны в обозначении её названия, мы будем использовать наименование «Договорная агломерация»

3) К модели управления органами субъекта Федерации или специально уполномоченным органом субъекта Федерации мы также рассмотрим предложенный Марквартом Э. вариант с формированием специального государственно-территориального образования, а саму модель для удобства исследования с учетом уже существующих именовании этой модели, установленного Глазычевым В. и Стародубровской И., поименуем как «Региональная агломерация».

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

### **2.2.2. Модель «Городская агломерация – муниципальное образование» и её реализация**

Первой рассматриваемой нами моделью правового регулирования городских агломераций будет модель правового регулирования, в соответствии с которой городские агломерации будут встроены в систему местного самоуправления в качестве еще одного вида муниципальных образований. В соответствии с ч. 1 ст. 131 Конституции РФ «Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях...». Таким образом, Конституция РФ не ограничивает нас в формировании еще одного вида муниципального образования, тем более, что федеральным законодательством уже предусмотрены муниципальные образования, не поименованные в Конституции РФ, так в соответствии с определением муниципального образования, даваемого в ст. 2 федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, к таковым относятся не только городские и сельские поселения, но и муниципальные районы, городские округа, городские округа с внутригородским делением, внутригородские район либо внутригородские территории городов федерального значения<sup>77</sup>.

Сразу следует отметить, что в данном подразделе мы не будем рассматривать не требующий внесения изменений в законодательство вариант образования таких агломераций, описанный в третьем разделе первой главы, то есть связанный с поглощением городскими округами окружающих их муниципальных образований. Мы уже отметили недостатки такого варианта, а также считаем, что он, в большей степени, относится к организационному пути решения проблемы, хотя тоже, разумеется, не может обойтись без правовых процедур, однако в нем не нужно будет вводить нового правового регулирования, а придется использовать уже существующие и, в целом, значительно затрудняющие решение проблемы, правовые институты.

---

<sup>77</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. ст. 3822.



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

Предложенные нами выше варианты моделей от Бабуна Р. В.<sup>78</sup>, Глазычева В. и Стародубской И.<sup>79</sup> выдвигали идею о двух основных вариантах формирования таких агломераций – унитарная агломерация и двухуровневая агломерация. Таким образом, при формировании унитарной городской агломерации все входящие в неё муниципальные образования должны будут быть ликвидированы и заменены органами управления самой агломерации, а при формировании двухуровневой агломерации муниципальные образования на её территории сохраняют свой статус.

Прежде чем охарактеризовать каждый из вышеуказанных вариантов, хотелось бы особо отметить вопрос об участии муниципальных образований в процессе формирования агломераций. В соответствии с ч. 2 ст. 131 Конституции РФ «изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий», то есть, по существу, формирование агломераций должно быть добровольным и учитывать мнение населения. Исследователи допускали критические высказывания относительно применения «административного» ресурса в случаях укрупнения городских округов<sup>80</sup>, которые возможны, на наш взгляд, из-за того, что выражение мнения населения возложено на представительные органы муниципального образования, что допускает возможности давления по «партийной линии» на депутатов соответствующих органов. Однако нельзя идти в обратном направлении и возлагать целиком и полностью волю к созданию агломерации

---

<sup>78</sup> Бабун Р. В. Управление агломерациями городов в условиях реформы местного самоуправления // Регион: экономика и социология. 2016. № 1. С. 257.

<sup>79</sup> Глазычев В. Челябинская агломерация: потенциал развития / В. Глазычев, И. Стародубская. Челябинск, 2008. С. 34 - 40, 46 - 58.

<sup>80</sup> Джагарян А.А. Зеркальный лабиринт муниципальной реформы: конституционно-судебная практика как основа для поиска выходов / А. А. Джагарян, Н. В. Джагарян // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5 С. 30.

на муниципальные образования или даже на их население через процедуру референдума, поскольку городские агломерации явление объективное и не может быть ограничено нежеланием населения одного муниципального образования входить в агломерацию – муниципальное образование – учитывая, что в агломерацию фактическую они входят и пользуются её выгодами.

Обратимся к некоторым примерам правового регулирования агломераций – муниципальных образований за рубежом. Так, во Франции формирование городских агломераций в виде «городских сообществ» могло осуществляться двумя порядками. Четыре городских сообщества - Бордо, Лилль, Лион, Страсбург – были сформированы принудительно, для всех остальных городских агломераций порядок формирования устанавливался через принятие решения большинством муниципальных советов, которое, в дальнейшем, утверждается префектом департамента (то есть, представителем региональной власти). При этом префект департамента также самостоятельно выявляет и составляет список заинтересованных в формировании сообществ городов комунн. Городские сообщества, формируемые коммунами, получают от них ряд компетенций и собственную налоговую систему, а органы их управления формируются населением, но списки кандидатов утверждаются по соглашению между коммунами. С 1999-го года городские сообщества стали называться сообществами агломераций, на которые законом возлагались и некоторые полномочия региональных органов (департаментов)<sup>81</sup>.

Приведем еще один пример. Так, в Италии формирование городских агломераций в правовой форме «городов-мегаполисов» осуществлялось следующим образом. «Для 9 мегаполисов решение было принято на национальном уровне: муниципалитеты на этих территориях были обязаны создать межмуниципальный орган управления, делегировав ему определенные полномочия. Муниципалитеты, входящие в остальные агломерации, получили право создавать подобные объединения на добровольной основе. В законе были

---

<sup>81</sup> Болотина Е. В. Организационные основы французского муниципального управления: Монография. СПб.: ГОУ ВПО «СПбГУАП», 2006. С. 72-76.

обозначены 9 "пилотных" мегаполисных зон: Турин, Милан, Венеция, Генуя, Болонья, Флоренция, Рим, Бари и Неаполь»<sup>82</sup>

Одним из крупнейших систем органов местного самоуправления на уровне агломерации располагает и Великобритания. «Большой Лондон» - агломерация на основе города Лондона – успел пережить ряд экспериментов. Как отмечает Ежевский Д. О., первоначально имеющаяся система управления «Большим Лондоном» была создана принудительно на основе реформы системы управления Лондонской агломерации, ранее состоявшей из Лондонского графства, 4-х других графств и 3-х городов-графств. Вместо неё до 1985 года действовала система из 32 районов – малых муниципальных образований, возглавляемых Советом «Большого Лондона». Совет представлял из себя орган местного самоуправления, формировался районами и имел полномочия по регулированию и управлению транспортом, пожарной безопасностью, канализацией и санитарными службами, а также совместно с районами осуществлял жилищное планирование и планирование развития «Большого Лондона». В 1985 году Совет был устранен и действовала децентрализованная система местного самоуправления из 32 унитарных районов, однако в 1988 году через референдум были созданы иные органы управления Большим Лондоном – Собрание Большого Лондона и мэр Большого Лондона, избираемых всеми гражданами, живущими в пределах агломерации, а полномочия этих органов были значительно увеличены<sup>83</sup>.

Ряд приведенных выше примеров позволяет нам сделать ряд следующих выводов о том, как, на наш взгляд, следует осуществлять формирование городских агломераций по данной модели правового регулирования в России. По первым, действительно, нужен дифференцированный подход, некоторые городские агломерации, проблемы которых особенно обострились, следует образовать принудительным образом. Безусловно, как и во Франции, это

---

<sup>82</sup> Пешин Н. Л. Проблемы правового регулирования развития городов-мегаполисов в Италии и России / Н.Л. Пешин, В.М. Никитина // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 2. С. 50-56.

<sup>83</sup> Ежевский Д. О. Городское самоуправления – опыт Лондона // Административное и муниципальное право. 2008. № 10. С. 30-33.

должно осуществляться посредством взаимодействия муниципальных образований под контролем и при содействии властей субъекта РФ, которое, исходя из действующего законодательства, уже предусмотрено при всех преобразованиях и изменениях муниципальных образований и их границ. Как мы отмечали в первом разделе данной главы, федеральным законодательством должны быть закреплены критерии городской агломерации, в это же время субъект РФ, на наш взгляд, должен быть уполномочен, подобно французским департаментам, осуществлять наблюдение за перспективными городскими агломерациями. Наиболее крупные и перспективные городские агломерации в РФ следует создать через федеральное правовое регулирование, прямо установив обязанность муниципалитетов вступить в соглашения по формированию нового муниципального образования, для остальных же городских агломераций – следует оставить добровольный вариант формирования городских агломераций.

Оглядываясь на мировой опыт формирования муниципалитетов на месте городских агломераций, мы также хотели бы отметить, что двухуровневая модель формирования городских агломераций, все же, является превалирующей. На наш взгляд, федеральным законодательством статус городской агломерации должен предусмотрен именно в качестве муниципального образования второго уровня. Ч. 1 Ст. 130 Конституции РФ предусматривает смысл местного самоуправления, как возможность самостоятельного решения населением муниципальных образований местных вопросов. Формируя городские агломерации иным образом, мы уничтожим другие муниципальные образования и лишаем их население возможности решать собственные местные вопросы, а также лишаем их возможности влиять на решение местных вопросов в масштабе всей агломерации – так как доля населения населенных пунктов (муниципальных образований) вокруг ядра агломерации всегда значительно меньше, чем в ядре. Да, безусловно, специалисты приводят примеры унитарных агломераций, как например, в качестве таковых отмечают: «Лос-Анжелес (1909–1914 гг.), Торонто (1996–

1998 г.), Виннипег (1972 г.), Эдмонтон (1947–1980 г.), Шанхайская городская агломерация, Луисвилл (Кентукки, США)»<sup>84</sup>. Но, на наш взгляд, формирование городских агломераций таким путем в нашей стране будет противоречить Конституции РФ. Многие городские агломерации по своим масштабам не уступают некоторым субъектам РФ, но субъектам РФ, как высказывался Конституционный Суд РФ запрещено устранять на своей территории местное самоуправление<sup>85</sup>, тогда почему же городские агломерации должны иметь такую возможность?

Двухуровневая модель формирования городских агломераций, впрочем, также нуждается во встраивании в действующую систему муниципальных образований на территории РФ. Действующий закон уже предусматривает два муниципальных образования второго уровня – муниципальные районы и городские округа. Некоторыми программными актами очерчивается территория городских агломераций, как например, территорию Красноярской агломерации в соответствии с Перечнем частей территории Красноярского края входят городские округа: Красноярск, Сосновоборск, Дивногорск, муниципальные районы: Березовский, Емельяновский, Манский, Сухобузимский<sup>86</sup>. Однако стоит ли, вводя городскую агломерацию как муниципальное образование, сохранять данные муниципальные образования, ведь получается, что агломерация будет муниципальным образованием даже не второго, а третьего уровня.

Так или иначе решая этот вопрос, мы можем получить различные проблемы в дальнейшем. Так, сохранив второй уровень местного самоуправления и предусмотрев городскую агломерацию в качестве третьего, мы можем получить не только громоздкую систему местного самоуправления, состоящего из трех уровней муниципальных образований, но и можем

---

<sup>84</sup> Местное самоуправление и развитие территорий: российский и европейский опыт / под ред. Е.В. Гриценко, Э. Маркварта, В.П. Мохова. Пермь: Изд-во Перм. нац. исслед. политехн. ун-та, 2014. С. 393.

<sup>85</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 N 1-П // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

<sup>86</sup> Перечень частей территории Красноярского края, утв. распоряжением Правительства Красноярского края от 19.02.2009 № 119-р // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

допустить отрешение низшего звена муниципальных образований от участия в формировании и управлении городской агломерацией. В то же время, объявив городскую агломерацию единственным возможным на территории агломерации муниципальным образованием второго уровня, мы столкнемся с необходимостью по новому взглянуть на местное самоуправление в пределах того крупного города, который является ядром агломерации. Ликвидировав там городской округ, мы должны будем организовать на его месте какие-либо муниципальные образования взамен. А если мы оставим городской округ как самостоятельное муниципальное образование и ликвидируем муниципальные районы, то не будут ли проблемы с дисбалансом входящих в агломерацию? Помимо этого, исследователями выделяются и другие проблемы: проблемы экономические – как формировать бюджет нового муниципального образования, проблемы управления – как новый субъект будет взаимодействовать с муниципальными образованиями снизу и государством – сверху. Есть проблемы и с формированием органов власти этого муниципального образования – как их формировать, учитывать или не учитывать доли населения и экономического развития входящих в агломерацию субъектов. Бабун Р. В. выдвигает также вопрос о том, не слишком ли высокий это уровень для местного самоуправления и считает, что масштабы агломераций таковы, что они в принципе не могут находиться на уровне местного самоуправления<sup>87</sup>. Маркварт Э. отмечает, что при формировании такого рода образований могут предприниматься и попытки сопротивления их формированию со стороны местных элит и даже со стороны населения этих территорий – «от пассивного негативного неприятия до откровенного саботажа»<sup>88</sup>.

Однако, несмотря на вышеуказанные проблемы, с опорой на мировой опыт, в частности, на указанные примеры формирования агломераций во Франции, Италии, Великобритании, следует сделать вывод, что решение

---

<sup>87</sup> Бабун Р. Местное самоуправление начинается с «места» // Городское управление. 2014. №2. С. 7.

<sup>88</sup> Маркварт Э. Управление городскими агломерациями: организационно-правовые аспекты договорной модели // Муниципальная власть. 2017. № 2. С. 21.

проблемы отсутствия правового регулирования городских агломераций путем внедрения модели правового регулирования, где городские агломерации будут действовать в качестве муниципальных образований, возможно. Это потребует, во-первых, введение нового термина «городская агломерация», вкупе с критериями городской агломерации. Возможно, что для правового регулирования будет целесообразно принять отдельный федеральный закон, поскольку Бабун Р. В., справедливо указывает на чрезвычайно высокий уровень агломераций по отношению к местному самоуправлению<sup>89</sup>. На наш взгляд, как и во Франции, городские агломерации должны получить не только полномочия по решению вопросов местного значения, но и государственные полномочия по отдельным вопросам, связанным с экономикой, транспортом, территориальным планированием и т.п. Сами городские агломерации, на наш взгляд, должны формироваться в качестве муниципальных образований второго уровня, в которые должен входить соответствующий городской округ и окружающие его муниципальные образования на уровне сельских и городских поселений. В дальнейшем в ходе реформ возможно дробление городского округа на более мелкие муниципальные единицы, по примеру Большого Лондона, где в итоге вся агломерация разделена на 32 муниципальных образования<sup>90</sup>. Формирование городской агломерации нужно осуществить, как мы уже упоминали, через процедуру соглашения (договора) между муниципальными образованиями, утверждаемого законом субъекта РФ, при этом субъект РФ должен осуществлять на основе устанавливаемых федеральным законом критериев городских агломераций контроль за заключением таких договоров и отсеивать попытки неагломеративных образований стать городскими агломерациями. Для некоторых городских агломераций (для наиболее крупных, где образование городской агломерации наиболее необходимо) такой процесс нужно сделать принудительным, для всех остальных оставить добровольным. Управление городской агломерацией должно осуществляться при активном участии всех

---

<sup>89</sup> Бабун Р. Местное самоуправление начинается с «места» // Городское управление. 2014. №2. С. 7.

<sup>90</sup> Ежевский Д. О. Городское самоуправления – опыт Лондона // Административное и муниципальное право. 2008. № 10. С. 33.

входящих в неё муниципальных образований таким образом, чтобы каждое из них имело возможность влиять на происходящие в неё управленческие процессы, путем, в частности, формирования органов агломерации через участие в них представителей от нижестоящих муниципалитетов. Помимо этого, нужны будут и изменения в финансовом, градостроительном, земельном и иных сферах законодательства в связи с появлением нового субъекта соответствующих отношений, а также разрешения возможных проблем с его бюджетом и материальными ресурсами.

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



### 2.2.3. Модель «Договорная агломерация» и её реализация

Данная модель правового регулирования, также именуемая как фрагментированная агломерация, как отмечал Макрварт Э., заключается в том, что юридически значимые решения по вопросам управления агломерации должны будут приниматься на уровне муниципальных образований, входящих в эту агломерацию<sup>91</sup>. Следует отметить, что не стоит путать договорную агломерацию с агломерацией, которая формируется посредством соглашения субъектов и приобретает, в итоге, статус муниципального образования, описанную в предыдущем разделе настоящей работы. В данном случае, действительно, никакого муниципального образования не образуется, сама по себе агломерация полномочиями не обладает. Тем не менее, мы не согласны с мнением Глазычева В., Стародубровской И. о том, что при такой модели агломерация не может иметь своей правосубъектности и не обладает возможностью выступать во внешних отношениях извне. Правосубъектностью агломерация, на наш взгляд, обладать может, однако не в форме муниципального образования, а в форме юридического лица - межмуниципальной организации.

Как мы отмечали в третьем разделе первой главы, ст. 8 федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ предусмотрены положения о межмуниципальном сотрудничестве. Исследователи, например, видят в этих положениях основы для реализации данной модели. Однако, они же отмечают, что действующее правовое регулирование не позволяет использовать данный правовой институт<sup>92</sup>, поскольку, во-первых, межмуниципальные объединения, образуемые в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения, не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления, во-вторых, ГсК РФ не

---

<sup>91</sup> Макрварт Э. Управление городскими агломерациями: организационно-правовые аспекты договорной модели // Муниципальная власть. 2017. № 2. С. 21.

<sup>92</sup> Гриценко Е.В. Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 35.; Москаленко А. Ф. Проблемы правового регулирования формирования агломераций в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 10. С. 57.

предусматривает никаких вариантов совместных планов, как, например, планов городской черты или пригородной зоны, выходящей за пределы территории городского поселения<sup>93</sup>. Из-за подобных проблем даже попытки субъектов что-то развить на основе положений данной статьи обречены на провал. Например, Белгородская область попыталась урегулировать городские агломерации законом Белгородской области от 01 марта 2016 года № 58 «О развитии агломерации в Белгородской области»<sup>94</sup>, однако исправить вышеуказанных проблем она не в состоянии, поскольку это уже урегулировано на уровне федерации и принятие иного регулирования привело бы к противоречию с федеральным регулированием. Таким образом, на данный момент все, что без каких-либо препятствий могут осуществить муниципалитеты в рамках ст. 8 федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ – это создать организацию (ассоциацию), которая будет активной площадкой для переговоров и встреч представителей органов местного самоуправления различных муниципальных образований и не более того.

Приведем некоторые примеры правового регулирования зарубежных государств, позволяющих организовать договорную агломерацию. Так, в Испании Основным законом о местном самоуправлении от 1985 г. предусмотрена возможность о сотрудничестве муниципальных образований путем создания местного консорциума, который по закону не является муниципальным образованием, но является юридическим лицом публичного права, созданного по соглашению между учредителями для осуществления определенных совместных целей. Помимо этого, муниципалитеты могут заключить между собой административные договоры, на основе которых они также могут создавать юридические лица частного права для оказания услуг населению<sup>95</sup>.

---

<sup>93</sup> Гриценко Е.В. Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 34.;

<sup>94</sup> О развитии агломерации в Белгородской области: закон Белгородской области от 01.03.2016 года № 58 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

<sup>95</sup> Попов Д. А. Межмуниципальное сотрудничество: опыт зарубежных стран и перспективы развития в Российской Федерации // Спорт: экономика, право, управление. 2008. № 2. С. 21–24.

В Германии предусматривается возможность создания союзов (ассоциации) для совместного отстаивания интересов муниципальных образований. При этом могут создаваться союзы на разных уровнях: союзы общин (сельских и городских поселений), союзы городов (городские округа), союзы районов. Не исключается и договорное сотрудничество посредством заключения публично-правовые и целевые соглашения для совместной эксплуатации каких-либо публичных сооружений<sup>96</sup>.

Тем не менее, на наш взгляд, использовать вышеуказанные примеры в контексте реформирования российского правового регулирования – это совсем не простая задача. Действующее правовое регулирование РФ не знает ни понятия юридических лиц публичного права, ни понятия административных договоров. С другой стороны, в действующем праве не являются чем-то необычным ситуации, когда юридическое лицо осуществляет публичные полномочия от имени муниципалитета. Договоры между муниципалитетами также все более вплетаются в российскую правовую практику. Как отмечают исследователи, в договорном порядке учреждаются и советы муниципальных образований, в Московской области есть тенденция заключения межмуниципальных соглашений, которые используются для разделения с соседними муниципальными образованиями бремени оказания услуг, а также для предоставления тех услуг, которые переданы на муниципальный уровень и которые нужно предоставлять на большей территории, чем территория одного муниципалитета<sup>97</sup>.

В целом, достаточно существенным направлением развития модели «договорная агломерация» авторы определяют в улучшении правового регулирования в сфере создания межмуниципальных организаций (объединений). Так, Москаленко А. Ф. предлагает закрепить понятие «межмуниципальное образование (городская агломерация)», под которым он

---

<sup>96</sup> Маркварт Э. Межмуниципальное сотрудничество в Германии / Э. Маркварт, С. Исупова // Российская муниципальная практика. 2009. № 7. С. 13.

<sup>97</sup> Бутова Т. В. Проблемы и перспективы становления института межмуниципального сотрудничества в России / Т. В. Бутова, М. М. Пухова, И. А. Щукин // Управленческие науки. 2013. № 3. С. 9.

понимает добровольное объединение городского округа с другим городским округом (или с другими городскими округами) и (или) с иными муниципальными образованиями для совместного решения вопросов местного значения и переданных государственных полномочий. При этом он считает, что такому образованию следует предоставить право решения определенных вопросов местного значения в границах межмуниципального образования (городской агломерации), а также предоставить возможность принятия учредительных актов агломерации и иных правовых документов, регулирующих создание и функционирование агломеративных объединений<sup>98</sup>.

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

Помимо данного направления, вполне возможно развитие «договорной агломерации» без создания юридического лица, подобного вышеуказанному, а путем непосредственно договоров и соглашений между муниципальными образованиями. Как отмечает Маркварт Э., ключевым из таких договоров должен быть «договор об агломерации», представляющий из себя публично-правовое соглашение нескольких муниципальных образований (а также возможно участие субъекта РФ), предметом которого является развитие территории агломерации путем координаций усилий её участников в целях

---

<sup>98</sup> Москаленко А. Ф. Проблемы правового регулирования формирования агломераций в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 10. С. 57.

усиления положительных и минимизации отрицательных эффектов агломерации. Такое соглашение должно сопровождаться созданием координационного органа или совета, определять основные подходы к отбору проектов о развитии агломерации и мониторингу их исполнения<sup>99</sup>. На наш взгляд, положения о такого рода соглашениях, их содержании и юридической силе таких соглашений должны быть закреплены в федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ рядом с положениями ст. 8 о межмуниципальном сотрудничестве. При этом все следует учесть опыт Белгородской области, где законом от 01 марта 2016 года № 58 «О развитии агломерации в Белгородской области» предусмотрено участие органов субъекта РФ в сотрудничестве на базе агломераций путем определения территорий, входящих в агломерацию. На наш взгляд, субъект РФ не только определять территории, на базе которых должна образоваться агломерация, но должен участвовать в договорах о развитии агломераций, оказывая необходимое содействие муниципальным образованиям. Стимулирование муниципальных образований может осуществляться путем субсидирования за участие в таких соглашениях. Подобная идея реализуется на практике в Италии, где коммунам предоставляются субсидии за осуществление межмуниципального сотрудничества друг с другом<sup>100</sup>.

Таким образом, установление в РФ модели «Договорная агломерация» с точки зрения реформирования правового регулирования – задача в определенной степени более простая, чем установление рассмотренной во втором подразделе данного раздела модели «Агломерация – муниципальное образование». Однако для её действительной реализации, помимо внедрения её в федеральное законодательство, потребуется серьезная организационная работа как с субъектами РФ, так и с муниципальными образованиями, которая убедит их в полезности и необходимости заключения соглашений о развитии

---

<sup>99</sup> Маркварт Э. Управление городскими агломерациями: организационно-правовые аспекты договорной модели // Муниципальная власть. 2017. № 2. С. 24.

<sup>100</sup> Пешин Н.Л. Проблемы правового регулирования развития городов-мегаполисов в Италии и России / Н. Л. Пешин, В. М. Никитина // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 2. С. 53.

агломераций и создания межмуниципальных агломерационных организаций. Однако, как отмечал Маркварт Э., договорная модель, будучи труднее в своем практическом внедрении, в долгосрочной перспективе может показывать значительно более лучшие результаты<sup>101</sup>.

---

<sup>101</sup> Маркварт Э. Управление городскими агломерациями: организационно-правовые аспекты договорной модели // Муниципальная власть. 2017. № 2. С. 21.

#### 2.2.4. Модель «Региональная агломерация» и её реализация

Последней из выделяемых нами моделей правового регулирования формирования и управления городскими агломерациями – модель «регионального» или государственного управления агломерациями.

Многие авторы, основываясь на ч. 1 ст. 131 КРФ, имеют убеждение, что хотя Конституция и предусмотрела возможность наличия иных муниципальных образований, кроме городских и сельских поселений, это вовсе не значит, что некоторые из ныне существующих муниципальных образований в соответствии с федеральным законом от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» должны быть отнесены к таковым. По словам Сергеева Д. В. «авторы не предвидели возможности появления более чем одноуровневой системы организации местного самоуправления в нашей стране»<sup>102</sup>. Уваров А. А. отмечал, что органы власти в городах (районах) фактически представляют собой низовое звено государства, подчиненное его региональным и федеральным властным структурам<sup>103</sup>, что в частности можно подтвердить достаточно широкой в РФ практикой передачи полномочий от РФ к городским округам. Не разубеждает авторов и высказанная в п. 4.1 Постановлении Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. N 30-П позиция о том, что муниципальные районы, городские округа (в том числе городские округа с внутригородским делением) имеют двойственную природу и, с одной стороны, предназначены как муниципальные образования для осуществления муниципальной власти как власти местного сообщества, и, с другой стороны, имеют качества публично-территориальной единицы, интегрированной в систему государственно-властных отношений, органы публичной власти которой призваны не только решать вопросы местного значения, но и участвовать в осуществлении на своей территории

---

<sup>102</sup> Сергеев Д. Б. Структура муниципального образования: Монография / Д.Б. Сергеев; под науч. ред. С.Д. Князева. Абакан: ООО «Книжное издательство «Бригантина», 2014. С. 53.

<sup>103</sup> Уваров А.А. Местное самоуправление в России. М.: Норма, 2008. С. 140.

государственных функций<sup>104</sup>. Так, Васильев В. И., ссылаясь на данное Постановление, высказывает мнение, что Конституционный суд приспособливает Конституцию к действующему федеральному законодательству, хотя должно быть наоборот. Это, по мнению Васильева В. И., означает также, что Конституционный Суд отразил в Постановлении спорность муниципальности городских округов и муниципальных районов и тем самым показал, что необходимы законодательные реформы, связанные с возвращением государственного управления в городские округа и муниципальные районы<sup>105</sup>.

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

Прежде всего, хотелось бы отметить как потенциальную, но практически невозможную к полноценной реализации вариант развития модели «региональная агломерация», при которой городские агломерации приобретают статус субъекта Федерации. По существу, осуществить такое возможно лишь в уже существующих городах федерального значения, как минимум два из которых являются центрами соответствующих агломераций - Московской и Санкт-Петербургской. При этом данные агломерации фактически выходят за пределы границ одноименных субъектов – городов федерального значения.

---

<sup>104</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 2.

<sup>105</sup> Васильев В. И. К вопросу о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. 2017. № 1. С. 87-91.



Так, Московская агломерация охватывает существенную часть Московской области, превращая Москву в своеобразный город-регион<sup>106</sup>, Санкт-Петербургская агломерация также имеет существенные размеры<sup>107</sup>.

Конституция РФ несколько процедур, которые могут быть применены в данной ситуации – образование новых субъектов РФ, изменение статуса субъектов РФ, изменение границ субъектов РФ, предусмотренных, соответственно, ч. 2 ст. 65, ч. 5 ст. 66 и ч. 3 ст. 67 Конституции РФ. По поводу образования новых субъектов РФ действует также принятый в соответствии с Конституцией РФ федеральный конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», который в ч. 1 ст. 5 предусматривает возможность образования нового субъекта РФ путем объединения двух и более существующих субъектов<sup>108</sup>. Поэтому существующие города федерального значения могут воспользоваться процедурой, чтобы объединиться с соответствующими окружающими их областями, или воспользоваться положениями Конституции об изменении границ, тем более, что подобный прецедент уже имел место быть<sup>109</sup>. Однако для применения этих процедур требуются организационные меры и желание должностных лиц обоих субъектов на данные преобразования, а в случае объединения – желания населения каждого из субъектов, высказанного на референдуме.

Однако вышеуказанным вариантам реализации модели «региональная агломерация» могут, с учетом обозначенных трудностей, воспользоваться только Московская и Санкт-Петербургская агломерации. Остальные агломерации находятся в составе различных субъектов РФ, а федеральный конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в

---

<sup>106</sup> Махрова А. Московская агломерация и «Новая Москва» / А. Махрова, Т. Нефёдова, А. Трейвиш // Pro et Contra. 2012. Т. 16. № 6. С. 19-32.

<sup>107</sup> Резников И. Л. Выявление границ Санкт-Петербургской городской агломерации // Вестник Санкт-Петербургского университета. Науки о Земле. 2017. Т. 62. № 1. С. 89-103.

<sup>108</sup> О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ // СПС «КонсультантПлюс [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

<sup>109</sup> Соглашение об изменении границы между субъектами Российской Федерации городом Москвой и Московской областью // СПС «КонсультантПлюс [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» не предусматривает процедуры создания нового субъекта путем разделения субъектов РФ<sup>110</sup>. Помимо этого, здесь опять же сохраняется неоднократно упоминаемая нами терминологическая проблема, в связи с тем, что субъект, фактически осуществляющий управление над всей территорией городской агломерации, будет юридически называться городом федерального значения. Но ввести новый тип субъекта РФ в Конституцию невозможно без изменения ч. 1 ст. 5 с перечнем типов субъектов РФ, то есть необходимо изменение первой главы Конституции, а значит, такой путь реализации модели «Региональная агломерация» будет практически невозможен, так как, в соответствии с ст. 135 Конституции РФ такие изменения возможны лишь в рамках полного пересмотра Конституции.

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

Как отмечал Маркварт Э., государственное управление агломерацией может осуществляться двумя путями: 1) путем создания органов специальной компетенции, при этом данные органы должны иметь и некоторые полномочия местного самоуправления и, 2) путем образования государственно-территориального образования с собственной компетенцией или<sup>111</sup>. Гриценко Е. В. же предложила идею формирования агломерации путем создания координирующего регионального органа, прямо регулирующего вопросы государственного значения в рамках агломерации<sup>112</sup>. Рассмотрим предложенные исследователями варианты.

---

<sup>110</sup> О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ // СПС «КонсультантПлюс [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

<sup>111</sup> Маркварт Э. Управление городскими агломерациями: организационно-правовые аспекты договорной модели // Муниципальная власть. 2017. № 2. С. 21.

<sup>112</sup> Гриценко Е.В. Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 34.

Первый вариант заключается в том, что субъект РФ сам будет разрешать вопросы, связанные с развитием городской агломерации. Причем не столь важен вопрос о том, будет ли создан специальный орган для управления агломерацией или субъект будет осуществлять управление ей в рамках органов общей компетенции. Важен другой вопрос – о том, какие полномочия будут у этого органа и каким образом осуществлять его формирование? Если данный орган будет, как указывает Гриценко Е. В., выполнять лишь координационные функции, то можно ли здесь вообще говорить об управлении городской агломерацией или речь все же идет о содействии управлению через другую модель, например, договорную? Если же на этот орган будут возлагаться управленческие полномочия, то, вопрос в том, какие и может ли он получить часть полномочий местного самоуправления в связи с тем, что для управления городской агломерацией необходимо решать и вопросы местного значения в том числе. Действующий федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ предусматривает в ч. 1.2. процедуру перераспределения полномочий по решению вопросов местного значения между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ. Однако в соответствии с этим положением такое перераспределение действует лишь пока действует принявший это перераспределение представительный орган власти субъекта. На наш взгляд, изменение этой нормы с указанием основания для перераспределения полномочий, связанного с наличием городской агломерации, изъятием ограничения по срокам такого перераспределения и указанием конкретного перечня полномочий, которые может взять на себя субъект при управлении городской агломерацией – будет надлежащей реализацией данной модели. Однако следует отметить также проблему, выдвинутую Гриценко Е. В., связанную с проблемами антидемократического характера формирования управления агломерацией и отсутствием её легитимации в сфере населения, которое проживает на территории агломерации<sup>113</sup>. Именно поэтому, на наш взгляд, все же необходимо создавать

---

<sup>113</sup> Гриценко Е.В. Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (срав-

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

Второй вариант реализации государственного управления агломерацией, на наш взгляд, по существу не сильно отличается от первого и даже, в случае образования специального органа по управлению агломерацией, будет действовать вместе с ним. Итак, Конституцией РФ установлено распределение сфер ведения между РФ и её субъектами. Как отмечают специалисты, в частности, Авакьян С. А., административно-территориальное устройство относится как раз к сфере ведения субъектов, поэтому и находит свое место в Конституциях и Уставах субъектов РФ<sup>114</sup>. К исключительному ведению субъектов РФ административно-территориальное устройство относит Конституционный Суд, одновременно разграничивая его с территориальными основами местного самоуправления, которые относятся к сфере совместного ведения<sup>115</sup>. При этом понимание административно-территориального устройства у субъектов РФ, как отмечает Максимов А. Н., различное: наиболее многочисленная группа субъектов считает административно-территориальное устройство как средство упорядочения как государственной власти, так и местного самоуправления, другая - не связывает его существование с деятельностью каких-либо органов публичной власти вообще, а третья – отождествляет с территориальной организацией местного самоуправления, и четвертая, отождествляет с территориальной организацией государственной власти субъекта РФ<sup>116</sup>. И это, на наш взгляд, это порождает достаточно

---

нительно-правовой анализ) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 34.

<sup>114</sup> Авакьян С. А. Конституционное право России: Учебный курс. В 2-х т. Т. 2. М.: Юрист, 2005. С. 127. (749 с.)

<sup>115</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10.07.2003 № 289-О // СПС «КонсультантПлюс» URL: <http://www.consultant.ru/>

<sup>116</sup> Максимов А. Н. Административно-территориальное устройство субъектов российской федерации: понятие и проблемы правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. 2009. № 4. С. 72-73

серьезную проблему для реализации государственного управления агломерацией.

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

## **Заключение**

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

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

2. На основе изучения действующего правового регулирования нами сделан вывод о недостаточности закрепленных в действующем законодательстве институтов и норм для того, чтобы посредством их

использования охватить общественные отношения, связанные с функционированием городских агломераций из-за ряда правовых ограничений, установленных этими же или другими правовыми нормами. При этом, исходя из того, что агломерации - явление объективно существующее, отсутствие должного правового регулирования влечет усугубление порождаемых ими проблем.

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

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

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

4.2. Модель «Договорная агломерация» мы определили как наиболее простую в реализации, поскольку действующее законодательство уже имеет в себе институт «межмуниципального сотрудничества», который может стать базой для внесения дальнейших изменений. Однако и для реализации этой

модели потребуются значительные организационные меры, в том числе активное стимулирование со стороны государства муниципальных образований к сотрудничеству путем использования институтов данной модели.

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



## Список использованных источников

### Правовые акты

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – ст. 4398.
2. О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ // СПС «КонсультантПлюс [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – ст. 3822.
4. О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
5. Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года, утв. Указом Президента РФ от 16.01.2017 № 13 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=210967&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.7550926533536731#0>
6. Программа Правительства Российской Федерации «Реформы и развитие российской экономики в 1995 - 1997 годах», утв. Постановление Правительства РФ от 28.04.1995 № 439 // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 21. – ст. 1966.

7. Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года, утв. Распоряжением Правительства РФ от 05.07.2010 N 1120-р // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
8. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утв. Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
9. Концепция развития приграничных территорий субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа и Байкальского региона, утв. Распоряжение Правительства РФ от 28.10.2015 № 2193-р // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
10. Генеральная схема расселения на территории Российской Федерации (основные положения), одобрена Правительством РФ протоколом от 15.12.1994 № 31 // СПС «КонсультантПлюс» URL: <http://www.consultant.ru/>
11. Соглашение об изменении границы между субъектами Российской Федерации городом Москвой и Московской областью // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
12. О развитии агломерации в Белгородской области: закон Белгородской области от 01.03.2016 года № 58 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>
13. О регулировании земельных отношений в Красноярском крае: закон Красноярского края от 04.12.2008 № 7-2542 // Наш Красноярский край. – 2008. – № 50.
14. Инвестиционная стратегия Красноярского края на период до 2030 года, утв. Указом губернатора Красноярского края от 17 декабря 2013 года N 239-уг // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

15. Схема территориального планирования Красноярского края, утв. Постановлением Правительства Красноярского края от 26.07.2011 № 449-п // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

16. Перечень частей территории Красноярского края, утв. распоряжением Правительства Красноярского края от 19.02.2009 № 119-р // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

17. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.12.2016 // Парламентская газета. – 2016. – № 45.

18. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12.12.2013 // Российская газета. – 2013. – № 282.

19. Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию от 12.12.2012 // Российская газета. – 2012. – № 287.

20. Временная методики определения рекреационных нагрузок на природные комплексы при организации туризма, экскурсий, массового повседневного отдыха и временные нормы этих нагрузок, утв. Гослесхозом СССР // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

21. Методические указания по осуществлению государственного санитарного надзора за разработкой и реализацией проектов и схем районной планировки, утв. Минздравом СССР 14.04.1970 № 845-70 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

### **Судебная практика**

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2016. – № 2.

2. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 N 1-П // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

3. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10.07.2003 № 289-О // СПС «КонсультантПлюс» URL: <http://www.consultant.ru/>

## Специальная литература

1. Авакьян С. А. Конституционное право России: Учебный курс. В 2-х т. Т. 2. – М.: Юристъ, 2005. – 749 с.
2. Анимица Е. Г. Градоведение: учебное пособие / Е. Г. Анимица, Н. Ю. Власова. – Екатеринбург: Изд-во урал.гос.экон.университета, 2010. – 433 с.
3. Асеева О. В. Теоретический подход к изучению понятия городская агломерация / О. В. Асеева, О. Ю. Непочатых // Поколение будущего: взгляд молодых ученых. – 2015. – Сборник научных статей 4-й Международной молодежной научной конференции в 4-х томах. Курск: ЗАО «Университетская книга», 2015. – С. 24-28
4. Бабичев И. В. Территории местного самоуправления и их юридические конструкции // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 10. – С. 23-33.
5. Бабун Р. В. Управление агломерациями городов в условиях реформы местного самоуправления // Регион: экономика и социология. – 2016. – № 1. – С. 249-267.
6. Бабун Р. Местное самоуправление начинается с «места» // Городское управление. – 2014. – №2. – С. 2-12.
7. Баженова О. И. Современные проблемы организации муниципальной власти в городских округах: состояние и перспективы // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 7. – С. 54-66.
8. Болотина Е. В. Организационные основы французского муниципального управления: Монография. – СПб.: ГОУ ВПО «СПбГУАП», 2006. – 91 с.
9. Бутова Т. В. Проблемы и перспективы становления института межмуниципального сотрудничества в России / Т. В. Бутова, М. М. Пухова, И. А. Щукин // Управленческие науки. – 2013. – № 3. – С. 4-15.
10. Васильев В. И. К вопросу о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. – 2017. – № 1. – С. – 80-91.

11. Волчкова И. В. Особенности управления развитием агломераций в России // Вопросы экономики и права. – 2014. – № 1. – С. 78-81.
12. Волчкова И. В. Управление формированием и социально-экономическим развитием городских агломераций: монография / И.В. Волчкова, Н.Н. Минаев. – Томск : Изд-во Том. гос. архит.-строит. ун-та, 2014. – 115 с.
13. Глазычев В. Челябинская агломерация: потенциал развития / В. Глазычев, И. Стародубская. – Челябинск, 2008. – 278 с
14. Город и деревня в европейской России: сто лет перемен / Под ред. Т.Г. Нефедовой, П.М. Полян, А.И. Трейвиш. – М.: ОГИ, 2001. – 558 с.
15. Гриценко Е. В. Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ) // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 10. – С. 28-36.
16. Джагарян А.А. Зеркальный лабиринт муниципальной реформы: конституционно-судебная практика как основа для поиска выходов / А. А. Джагарян, Н. В. Джагарян // Сравнительное конституционное обозрение. – 2016. – № 5 – С. 14-42.
17. Доклад о мировой демографической ситуации и перспективах ее изменения, подг. Департаментом по экономическим и социальным вопросам Секретариата ООН // Официальный сайт Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс] URL: <https://news.un.org/ru/story/2017/06/1306811>
18. Долгих Е.И., Ерлич В.А., Кузнецова П.О. Рейтинг устойчивого развития городов России //Демоскоп Weekly. – 2018. – № 765-766. [Электронный ресурс] URL: <http://demoscope.ru/weekly/2017/0765/barom01.php>
19. Ежевский Д. О. Городское самоуправления – опыт Лондона // Административное и муниципальное право. – 2008. – № 10. – С. С.27-35.
20. Кокорев Д. А. Города с особым правовым статусом // Право: теория и практика. – 2003. – Вып. 67 // Виртуальный клуб юристов [Электронный ресурс] URL: <http://www.yurclub.ru/docs/pravo/1203/8.html>

21. Косицкий Я. В. Архитектурно-планировочные принципы проектирования городов: метод. Указания – Москва: Изд-во Московского архитектурного ин-та, 1974. – 200 с.
22. Кутафин О.Е. Российский конституционализм. – М.: Норма. – 2008. – 544 с.
23. Лаппо Г. М. География городов: Учебное пособие для географических факультетов вузов. – М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 1997. – 480 с.
24. Лаппо Г. М. Города на пути в будущее – М.: Мысль, 1987. – 256 с.
25. Максимов А. Н. Административно-территориальное устройство субъектов российской федерации: понятие и проблемы правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. – 2009. – № 4. – С. 70-79.
26. Маркварт Э. Управление городскими агломерациями: организационно-правовые аспекты договорной модели // Муниципальная власть. – 2017. – № 2. – С. 20-24.
27. Маркварт Э. Межмуниципальное сотрудничество в Германии / Э. Маркварт, С. Исупова // Российская муниципальная практика. – 2009. – № 7. – С. 12–16.
28. Махрова А. Московская агломерация и «Новая Москва» / А. Махрова, Т. Нефёдова, А. Трейвиш // Pro et Contra. – 2012. – Т. 16. – № 6. – С. 19-32.
29. Местное самоуправление и развитие территорий: российский и европейский опыт / под ред. Е.В. Гриценко, Э. Маркварта, В.П. Мохова. – Пермь: Изд-во Перм. нац. исслед. политехн. ун-та, 2014. – 529 с.
30. Мировая демографическая ситуация, 2014 год: краткий доклад, подготовлен Отделом народонаселения Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций // Официальный сайт Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс] URL:

<http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/trends/Concise%20Report%20on%20the%20World%20Population%20Situation%202014/ru.pdf>

31. Москаленко А. Ф. Проблемы правового регулирования формирования агломераций в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 10. – С. 54-58

32. Петров Н.В. Городские агломерации: состав, подходы к делимитации // Проблемы территориальной организации пространства и расселения в урбанизированных районах. – Свердловск, 1988. – С. 12–18.

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

34. Пивоваров Ю. Л. Основы геоурбанистики: урбанизация и городские системы: Учеб. пособие для студентов вузов. – М.: ВЛАДОС, 1999. – 232 с.

35. Платунов А. М. Промышленные узлы на основе кооперирования промышленного строительства. – Ленинград: Стройиздат. Ленинградское отделение, 1988. – 216 с.

36. Попов Д. А. Межмуниципальное сотрудничество: опыт зарубежных стран и перспективы развития в Российской Федерации // Спорт: экономика, право, управление. – 2008. – № 2. – С. 21–25.

37. Райзберг Б.А. Современный экономический словарь. / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. М.: ИНФРА-М, 2011 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/>

38. Резников И. Л. Выявление границ Санкт-петербургской городской агломерации // Вестник Санкт-Петербургского университета. Науки о Земле. – 2017. – Т. 62. – № 1. – С. 89-103.

39. Репина Е. А. Городская агломерация как форма территориального расселения / Е. А. Репина, А. А. Моисенко // Журнал «У». Экономика. Управление. Финансы. – 2016. – № 1. – С. 102-107.

40. Сергеев Д. Б. Структура муниципального образования: Монография / Д.Б. Сергеев; под науч. ред. С. Д. Князева. – Абакан: ООО «Книжное издательство «Бригантина», 2014. – 168 с.
41. Смирнягин Л. В. Агломерация: за и против // Городской альманах. М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. – С. 162-174
42. Уваров А.А. Местное самоуправление в России. – М.: Норма, 2008. – 318 с.
43. Угрюмова А. Особенности управления ресурсами Московской агломерации // Проблемы теории и практики управления. – 2005. – № 2. – С. 56-63.
44. Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2016 года // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс] URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/bd\\_munst/munst.html](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.html)
45. Швецов А. Н. Городская агломерация - организационная форма преобразования пространства в Российской Федерации // Федерализм. – 2017. – № 2. – С. 47-60.



Федеральное государственное автономное  
образовательное учреждение  
высшего образования  
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Юридический институт  
институт

Конституционного, административного и муниципального права  
кафедра

УТВЕРЖДАЮ  
Заведующий кафедрой

  
Подпись, инициалы, фамилия

«15» 06 2018 г.

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**

40.03.01 – Юриспруденция

код – наименование направления

Модели реализации правового регулирования городских агломераций в  
Российской Федерации  
тема

Научный руководитель:

05.06.2018  
подпись, дата

доцент, к. ю. н.  
должность, ученая степень

О. В. Роньжина  
инициалы, фамилия

Выпускник:

Максим, 01.06.18  
подпись, дата

Н. А. Максимов  
инициалы, фамилия

Красноярск 2018