

А.Н. ШВЕЦОВ

## ДИСКУССИОННЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ АГЛОМЕРАЦИЙ В РОССИИ

*Разнообразные проблемы развития городских агломераций на протяжении последних 25 лет являются предметом не снижающегося многогранного и пристального научно-практического интереса. Но это не привело к исчерпанию этой проблематики. Остается немало до конца не проясненных как теоретических, так и практических вопросов, по которым не достигнуто широкого общественного согласия и сохраняются спорные точки зрения. Речь идет об остающихся и вновь появившихся разногласиях в понятии и генезисе агломераций, их развитии и государственном регулировании в современных российских реалиях, а именно – в ходе становления и реформирования федерализма, местного самоуправления, рыночной экономики. В статье обсуждается ряд дискуссионных научно-прикладных вопросов: о понятии и возникновении агломераций, о причинно-следственных связях развития агломераций с региональным развитием, о взаимоотношениях государства и агломераций, о роли местного самоуправления в развитии агломераций, об организации агломераций, о правовом обеспечении их развития. По каждому вопросу представлены основные конкурирующие точки зрения и проведен их сопоставительный анализ с изложением авторских комментариев и оценок.*

**Ключевые слова:** городские агломерации, развитие агломераций, эволюционизм и креационизм в генезисе агломераций, государство и агломерации, местное самоуправление и агломерации, организация агломераций.

JEL: R12, R58

За последние 25 лет<sup>1</sup> разнообразным урбанистическим (в том числе градостроительным), организационно-управленческим, политическим, юридическим, экономическим, социальным, экологическим

<sup>1</sup> К этим годам следовало бы присовокупить примерно такой же по продолжительности советский период, когда началось изучение городских агломераций в нашей стране и который оказался настолько продуктивным, что его лучшие результаты не утрачивают своей актуальности, а их авторы продолжали работать вплоть до недавнего времени. Некоторые их работы того и настоящего периодов использованы в статье.

и другим проблемам развития городских агломераций были посвящены сотни научных статей и монографий. На эту тему в стране проведены многие десятки публичных научно-практических мероприятий (парламентских слушаний, симпозиумов, конференций, круглых столов, семинаров), написана ни одна диссертация. Начала складываться практика выделения агломераций в качестве отдельной категории территориальных образований, накапливается опыт организации управления ими, их активно включают в число приоритетных объектов<sup>1</sup> политики регионального развития<sup>2</sup>.

Казалось бы, при таком длительном многогранном и пристальном внимании к этой проблематике в ней не должно бы уже остаться сколько-нибудь заметных белых пятен. Но, вопреки ожиданию, тема эта далеко *не исчерпана*. В ее лоне остается немало число до конца не проясненных как теоретических, так и практических вопросов. И это касается вовсе не второстепенных проблем, ради которых не стоило бы и затевать разговор на страницах солидного научного журнала. Речь идет об *остающихся разногласиях в сущностных аспектах* понятия и генезиса феномена агломераций, их развития и государственного регулирования в современных российских реалиях — в ходе становления и реформирования федерализма, местного самоуправления, рыночной экономики. Более того появляются *новые спорные трактовки* смыслов, уже давно и, казалось бы, окончательно сложившихся. На все это можно было бы закрыть глаза, если бы последствия противоречий не выходили за пределы собственно научных дискуссий, для которых наличие разногласий — привычное и даже полезное, расширяющее кругозор дело. Чего не скажешь о реальной политике, для которой понятийно-смысловая разногласица создает *риски принятия необоснованных и даже ошибочных решений*. С учетом этих соображений мы задались целью выявить, сформулировать и обсудить ряд как сохраняющих свою актуальность, так и недавно появившихся дискуссионных научно-прикладных вопросов. Из них нами отобраны следующие:

- 1) о понятии, возникновении и последующем развитии агломераций;
- 2) о причинно-следственных связях развития агломераций с региональным развитием;
- 3) о взаимоотношениях государства и агломераций;
- 4) о роли местного самоуправления в развитии агломераций;
- 5) об организационной структуре и правосубъектности агломераций;
- 6) о правовом обеспечении их развития.

<sup>1</sup> Впрочем, государственная политика в отношении агломераций изменчива. Если в Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года агломерации были приоритетными точками роста, то уже в следующей Стратегии до 2030 года этот статус получили опорные населенные пункты — 2 160 городов (включая агломерации), поселков городского типа и сел. В этот перечень бывший фаворит вошел на правах равного среди равных.

<sup>2</sup> По ироничному замечанию Л.В. Смирнягина «в России внезапно вспыхнула ... агломерационная лихорадка». Если раньше «самым популярным среди чиновников “научным” словом был “кластер”, то теперь его заменила “агломерация”» [1, с. 152].

Каждому вопросу посвящен отдельный раздел, в котором сформулированы основные конкурирующие точки зрения и проведен их сопоставительный анализ с изложением авторских комментариев и оценок.

### ***Понятие и генезис агломераций: эволюционизм vs креационизм***

Феномен городской агломерации в его *классическом* понимании закономерно и естественно возникает на определенной стадии зрелости процесса урбанизации [2]. Предпосылками его появления выступают рост количества городов, увеличение их размеров, повышение плотности их пространственного размещения. Все эти факторы влекут за собой расширение связей между ними и нарастание их интенсивности. Смысл такого формообразования состоит в том, что в окружении (зоне тяготения) крупного города формируются поселения разных типов (пригороды, города-спутники и т.п.), тесно связанные с этим городом и служащие его производственными, транспортными, рекреационными, коммунально-хозяйственными и другими дополнениями. Возникающие вследствие этого процесса *сближенность* и *взаимодополняемость* многих поселений в свою очередь способствуют созданию благоприятных условий для развития в пределах агломерации новых сфер жизнедеятельности. Известный советский экономгеограф Э.Б. Алаев считал принципиально важной характерной чертой агломерации ее *преобразующее влияние на окружающую территорию*, видоизменяющее ее экономическую структуру и социальные аспекты жизни населения, демонстрирующее высокую степень комплексности хозяйства и территориальную интеграцию его элементов. Экономической предпосылкой развития агломераций являются *преимущества*, присущие данной форме урбанизации, а именно: высокая степень концентрации и диверсификации производства; концентрация квалифицированных кадров, тесная связь производства с наукой и учебными центрами; максимально эффективное использование систем производственной и социальной инфраструктуры [3].

Пространственные масштабы агломерации определяются, как правило, площадью ареала взаимосвязанного расселения, замыкающего в своих пределах *недельный цикл* жизнедеятельности населения. Внешние границы агломерации определяются, исходя из транспортной доступности города-центра. Эти положения сформулированы были еще в советской литературе И.М. Маергойзом и Г.М. Лаппо [4]. В разных странах критерии объединения урбанизированных территорий в агломерации различаются. Но в принципиальном отношении общепринятыми основаниями объединения городов и поселений в одну агломерацию могут считаться следующие условия:

- непосредственное примыкание густонаселенных территорий (городов, поселков, поселений) к основному городу (ядру города) без существенных разрывов в застройке;
- площадь застроенных (урбанизированных) территорий в агломерации превышает площадь сельскохозяйственных угодий и лесов;

- массовые трудовые, учебные, бытовые, культурные и рекреационные поездки (маятниковые миграции) охватывают заметную (не менее 10–15 %) часть трудоспособного населения, проживающего в городах и поселениях агломерации.

Возникновение и развитие агломераций подчиняются определенным закономерностям. По мнению известных ученых В.Я. Любовного и О.С. Пчелинцева [5], процесс разворачивается, как правило, в четыре этапа.

На первом этапе происходит концентрация населения в центральных городах с характерным ростом строительства жилья в непосредственной близости от промышленных предприятий. Растет миграция населения в крупные города. Развивается обеспечивающая этот поток транспортная сеть, соединяющая центральный город и пригород. Второй этап связан с развитием процесса субурбанизации. С ростом благосостояния населения начинается процесс оттока состоятельных граждан в пригороды, приостанавливающий рост центрального города. Центральный город становится менее привлекательным для жизни, но продолжает оставаться местом сосредоточения рабочих мест. На третьем этапе происходит дезурбанизация, в ходе которой население мигрирует в поселения-спутники, крупные предприятия выводят свои мощности за пределы центрального города, появляются поселения, способные конкурировать с ядром агломерации. На четвертом этапе начинается реурбанизация, для которой характерна концентрация населения в ядре агломерации и поселениях-спутниках, происходит рост агломерации, развитие сектора бизнес-услуг.

С недавних пор в России приведенное классическое видение претерпевает *специфические изменения* в понимании феномена агломерации, закономерностей его возникновения и последующего развития. Концепцию эволюционного становления агломераций в ходе длительного естественного процесса и их трактовки в качестве закономерной стадии зрелости урбанистического развития с недавних пор все более теснят *креационистские* представления, не только принципиально допускающие, но и *настаивающие на ускоренном и управляемом «создании»<sup>1</sup> агломераций* путем принятия бюрократических решений<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Как сетовал губернатор Самарской области, сейчас агломерации «складываются сами по себе». (см.: В 37 регионах России будут объединять города. URL: <https://ura.news/articles/1036282531>).

<sup>2</sup> Для сторонников этого подхода будет небезынтересен советский опыт планового проектирования и создания групповых систем населенных мест (ГСНМ) как антипода агломерациям: в отличие от стихийно сложившихся агломераций ГСНМ рассматривались как «регулируемые» образования. Концепция ГСНМ была предложена при разработке Генеральной схемы расселения СССР в 1970–1980-х гг. ГСНМ представляли собой локальные системы, включающие группы городских и сельских поселений различной величины, хозяйственного профиля и специализации. Они объединялись тесными трудовыми, социально-культурными и бытовыми связями, общей производственной, транспортной, инженерной и социальной инфраструктурой, местами приложения труда, сетями обслуживания и местами отдыха населения. ГСНМ формировались с целью градостроительного регулирования расселения на программно-целевой основе в районах с высокой интенсивностью хозяйственного освоения территории, где существующие формы регулирования развития населенных пунктов оказывались малоэффективными. Условием формирования ГСНМ являлось наличие города с населением не менее 50 тыс. жителей, а в слабозаселенных северных, южных и восточных районах СССР – с населением не менее 20 тыс. жителей.

Новый, с российской спецификой, подход открывает возможность не ограничиваться лишь немногими возникшими естественным образом зрелыми (полноценными) агломерациями, а переходить к массовому распространению волюнтаристски создаваемых агломераций как новой организационно-правовой формы<sup>1</sup>. И адептов этого подхода нисколько не смущает его противоречие классическим представлениям о возникновении агломераций, сущность которых выхолащивается до тривиальной трактовки агломераций как всего лишь административно объединенных относительно близко расположенных городов и иных поселений. А ведь агломерация – *это отнюдь не слияние поселений*, а обязательное новое качество организации окружающего пространства, состоящее в органической интеграции его элементов. Преимущества агломерации связаны как раз с тем, что входящие в нее города развиваются сопряженно друг с другом, но независимо [1].

Самым доступным способом противоестественного расширения корпуса агломераций является объявление таковыми условно годных (недозрелых) для этого территориальных образований. Именно такой прием и привлекает органы власти некоторых субъектов Российской Федерации, *обделенных* полноценными агломерациями. Шанс исправить «историческую несправедливость» дает расширение перечня агломераций за счет малых и средних несостоявшихся «агломераций», всего-навсего понизив необходимый для вхождения в заветный «клуб агломераций» потолок численности их жителей: до 500 тыс. чел. – для средних «агломераций», и от 100 до 250 тыс. чел. – для малых. Допускаемая при этом *вольность* в трактовке сущности агломераций, вплоть до полного ее искажения, приводит к разногласиям в оценках общего числа агломераций. Разные эксперты, руководствуясь не совокупностью критериев, а лишь численностью населения, насчитывают от 20 до 62 агломераций [6, с. 42]. Стратегия пространственного развития Российской Федерации до 2025 года констатировала, что в России сформировались 42 крупных (с населением от 500 тыс. до 1 млн чел.) и крупнейших (с населением – свыше 1 млн чел.) агломераций. Численность населения в них с начала 2000-х гг. устойчиво возрастает и в настоящее время превысила 73 млн чел.

Остается загадкой, что же движет региональными властями в гонке, призом в которой является пусть и неказистая, но своя агломерация? Ведь от наличия агломерации в том или ином регионе *никаких видимых выгод он не получает*. Включаемые в агломерацию поселения и без нее имеют возможности взаимодействовать между собой. Тогда может быть за этим стоит желание губернаторов получить *имиджевые* (политические)

---

<sup>1</sup> В таком понимании должна быть признана допустимость наряду с учреждением агломерации и ее упразднение, как это делает Общероссийский Конгресс муниципальных образований в своей концепции развития правового статуса городских агломераций. (см.: Общероссийский Конгресс муниципальных образований представил свою концепцию развития правового статуса городских агломераций. URL: <http://hmrn.ru/about/info/messages/72352/>).

выгоды или надежда на возможную финансовую поддержку регионов в рамках государственной политики развития агломераций? Или ими движет стремление укрепить в регионе вертикаль власти и повысить управляемость муниципалитетами, уменьшив их число за счет объединения в рамках агломерации [7]? А может с созданием агломераций как точек роста связываются планы преодоления отсталости регионов? Утвердительные ответы на все эти вопросы, одобрительно воспринятые губернаторами, на Петербургском международном экономическом форуме 2021 г., дал заместитель председателя российского Правительства<sup>1</sup>.

Озаботилось созданием агломераций даже Министерство сельского хозяйства в рамках программы развития сельских территорий [8]. По его инициативе в контексте создания механизмов по развитию внегородских территорий регионы и муниципалитеты по министерской методике должны разработать свои планы создания и развития *сельских* (!) агломераций<sup>2</sup> до 2030 г. В 77 регионах уже утвердили 1 714 таких сельских агломераций из примерно 1 800 запланированных<sup>3</sup>. Агломерационный бум охватил даже Арктическую зону. Министр по развитию Дальнего Востока и Арктики представил Президенту на Международном арктическом форуме (МАФ-2025) планы по развитию в макрорегионе *крупнейших* (!) агломераций. Одна из них учреждена за Северным полярным кругом в бескрайней и безлюдной тундре в составе поселка Тикси (4 440 чел.) – самого северного морского порта и на находящегося в 165 (!) км от него села Найба (473 чел.) – единственного населенного пункта сельского поселения Хара-Улахский национальный наслег. Ничего, кроме недоумения, от таких инициатив не возникает. И такое «притягивание за уши» не уникально, оно практикуется не только в безлюдной Арктике, но и в более освоенных и населенных регионах.

Поборники штампования фиктивных агломераций требуют для себя государственного содействия (вот ради чего вся эта затея!), средства для которого предлагается получить мерами государственного противодействия чрезмерной концентрации финансовых и иных ресурсов в состоявшихся (крупных и крупнейших) агломерациях, безудержный рост которых увеличивает диспропорции в пространственном развитии страны<sup>4</sup>, включая депопуляцию многих территорий. Таким образом, смысл государственной политики развития агломераций предлагается свести к тому, чтобы поддержать слабых и попридержать сильных в рас-

<sup>1</sup> В 37 регионах России будут объединять города. URL: <https://ura.news/articles/1036282531>

<sup>2</sup> Выходу сельских агломераций из «тени» городских, по мнению экспертов, способствует возрастание интереса к ним в научных кругах, который стимулируется вовсе не научным содержанием, а запросом государства [7].

<sup>3</sup> Гончарук Д.В. России создадут 1800 сельских агломераций. URL: <https://rg.ru/2023/05/16/standarty-dlia-derevni.html>

<sup>4</sup> Это правда. По оценкам Института экономики города крупнейшие городские агломерации формируют уже половину ВВП страны (см.: URL: <https://www.urbanomics.ru/centr-obshchestvennyh-svyazey/news/28-marta-ieg-provel-diskussionnyy-klub-rol-krupneyshih-gorodskih>).

чете на вызванное таким способом *перераспределение ресурсов от зрелых агломераций к несформировавшимся*, что по ожиданиям, несомненно, должно пойти на пользу как одним, так и другим. Идея борьбы с новым пространственным расслоением оказывается созвучной поиску соответствующих решений во всех экономически развитых странах, в которых мегаполисы стремительно развиваются, а многие провинциальные города оказываются в состоянии упадка. Спектр предлагаемых спасительных рецептов на этот счет весьма разнообразен: от простых протекционистских мер до предложений направить доходы от налогообложения столичных регионов (налогообложение «агломерационного дохода») на возрождение провинции<sup>1</sup>. Но будет ли от этого польза — большой вопрос. Уж очень это долгосрочный многофакторный и противоречивый процесс, требующий искусного управления, и потому лучше бы вообще в него не вмешиваться с упрощенными скорыми решениями.

### ***Агломерации: следствие или условие регионального развития***

Итак, для России, как и для всего мира, характерна усиливающаяся поляризация урбанистического пространства. Наблюдается рост числа крупных городов и численности проживающего в них населения, приводящий к неуклонному существенному повышению значимости городских агломераций как специфической формы пространственной организации расселения и экономики. Однако однозначного мнения о *роли и месте* городских агломераций в развитии страны и регионов *нет*.

Одна часть исследователей убежденно настаивает, что развитие агломераций вкупе с расширением сети транспортных магистралей выступает главным способом преодоления специфического для России «барьера пространства» [10]. И поэтому следует делать ставку на крупнейшие города, в которых воздействие агломерационного эффекта максимально и которые выигрывают конкуренцию с остальными городами [11]. При этом укрепляется мнение, что перспективы развития агломераций в решающей мере связаны с целенаправленным определением их места в системах расселения и территориальной организации хозяйства страны, со стратегическим планированием развития урбанистических процессов, а также с совершенствованием механизмов их государственного регулирования. Другая же часть экспертов с осторожностью предупреждает, что поскольку урбанизация дает как положительные, так и отрицательные эффекты, то вопрос об эффективности сосредоточения значительной части экономической активности в небольшом числе крупных городов остается открытым и значит усматривать в их росте гарантию развития страны и регионов будет большим упрощением [12; 13].

---

<sup>1</sup> Полемическое обсуждение прагматических способов борьбы с указанной проблемой содержится в [9].

Увязывание перспектив агломераций с их ролью в качестве полюсов роста, представляющих собой пространственные сгустки экономической деятельности, транслирующих новации, ресурсы и институты в окружающее их пространство, нашло свое воплощение в концепции формирования и развития на базе агломераций инновационных кластеров. Однако этой концепции противостоит мнение экспертов, которые уверены, что в России агломерации пока играют скорее роль не полюсов роста, а «черных дыр», всасывающих в себя население и ресурсы и формирующих в своих пределах замкнутые рынки, что *усиливает деформацию пространства*.

Пульсации экономической деятельности – миграции факторов производства между мегаполисами и периферией под воздействием изменения предельных цен факторов – почти не происходит, потоки населения и ресурсов пока направлены от периферии к мегаполисам, а, следовательно, агломерации в весьма малой степени генерируют стимулы развития периферии [14]. В пользу этого свидетельствует длительная практика воздействия Москвы и Санкт-Петербурга совместно с их областями на социально-экономическое развитие тяготеющих к ним регионов. Столицы фактически действовали как магнит, притягивающий население (прежде всего наиболее активную часть) с расположенных в зоне их тяготения территорий. Благоприятное же влияние на них остается преимущественно *потенциальным* [15].

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

### ***Государство и агломерации: государственное регламентирование vs естественное развитие***

Для России характерна повышенная вовлеченность государственной власти во все сферы жизнедеятельности. Государственное участие выступает признаком важности и залогом успешности любого общественно значимого нововведения. Сложилось убеждение, что без активной целенаправленной государственной поддержки (нормативно-правовой,

организационной, финансовой и др.) никакая заявившая о себе новация сама по себе не в состоянии пробиться и раскрыть свой потенциал во благо общества. Отсюда – стремление непременно сделать ее объектом специального государственного воздействия (государственной политики). Причем такой заботы заинтересованные стороны добиваются вне зависимости от действительных потребностей в повышенном государственном внимании. Оттого нередко, вопреки благим намерениям способствовать более полному раскрытию потенциала того или иного продвигаемого новшества, безусловный и несоразмерный государственный патернализм оказывается вовсе не «теплицей», а прокрустовым ложем.

Попадая в зону особого государственного внимания, то или иное подававшее надежды нововведение рискует не только не проявить, но и растерять свои сильные стороны. Так случилось, например, с территориальным стратегическим планированием, которое в инициативном порядке (снизу) стало распространяться в городах и регионах в качестве полезного ситуативно применяемого инструмента, но попав в жесткие регламентирующие рамки ведомственной опеки (сверху), превратилось в принудительно всеобщую бюрократически зарегулированную схему, не только не дающую в полной мере и свободно раскрыться преимуществам этого современного инструмента управления, но и превратившую его в заурядное подобие доморощенного советского планового опыта.

Напомним и другой пример, когда не отличавшаяся последовательностью государственная политика стала причиной многих проблем становления российского местного самоуправления, которое вместо логичного реформирования по пути его конституционно декларированной автономности оказалось втянутым контрреформами обратно в государственную вертикаль власти, лишившую муниципалитеты преимуществ самоорганизации и самодеятельности. Не исключено, что столь же неблагоприятные последствия могут ожидать и городские агломерации. Они веско заявили о себе без какого-либо особого государственного вмешательства, сами по себе в процессе своего длительного стихийно-естественного формирования, но со временем ощутили на себе настойчивую государственную волю регламентировать их нестесненную эволюцию, заменив ее унифицированными государственными (региональными) проектами формирования агломераций во имя надуманных целей. Креационизм, пришедший на смену эволюционизму в развитии агломераций (о чем сказано выше), неминуемо приводит к возрастанию роли государства в этом процессе. Такой маневр способен пусть из лучших побуждений снизить естественный агломерационный эффект урбанизации. Вот почему так важно разобраться, насколько необходимо агломерациям повышенное государственное внимание, в чем оно должно заключаться и чем может обернуться.

Государственный интерес к процессам агломерирования обозначился в начале 2000-х гг. в ряде субъектов Российской Федерации,

а затем был официально зафиксирован в ряде правительственных и ведомственных документов уже федерального уровня. Для упорядочения государственных действий в построении системы управления развитием агломераций Министерство регионального развития на излете своего существования (в 2014 г.) разработало дорожную карту (план действий) — «Развитие агломераций в Российской Федерации». На этот документ возлагались надежды как на катализатор процесса упорядочения и ускорения развития агломераций в качестве базового условия развития постиндустриальной экономики в России. С этой целью дорожная карта была призвана обеспечить инициацию и консолидацию мер организационного, нормативно-правового и институционального характера, которые должны были бы привести к снятию ограничений и сглаживанию диспропорций в развитии агломераций, городских сообществ и местного самоуправления.

В последующие годы были приняты или подготовлены новые решения по укреплению государственного начала в развитии агломераций. Так, в утвержденной правительством в 2019 г. Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года крупные и крупнейшие агломерации как перспективные центры экономического роста были определены одним из основных направлений пространственного развития страны. В 2021 г. был подготовлен проект основ государственной политики развития местного самоуправления до 2030 г. В проект включили положения о создании и развитии агломераций как межмуниципальных центров экономического роста. Этого предлагалось достичь как за счет развития социально-экономического потенциала агломераций, улучшения их инфраструктуры, так и путем совершенствования механизмов межмуниципального сотрудничества, повышения координации деятельности органов местного самоуправления. В 2022 г. были приняты поправки и в Бюджетный кодекс Российской Федерации, которые расширяют возможности межмуниципального сотрудничества на территориях агломераций<sup>1</sup>. В Министерстве экономического развития ведется многолетняя работа по разработке долгосрочных планов развития агломераций в пилотных регионах (Екатеринбургская, Краснодарская, Нижегородская и Саратовская агломерации), которые мыслятся основой для разработки таких планов и в других частях страны.

Важно отметить, что научно-экспертная общественность в своем большинстве с самого начала была принципиально за осуществление специальной государственной политики развития городских агломераций, мотивируя этот шаг необходимостью специально организованных усилий государственной власти по максимизации положительных и минимизации отрицательных последствий агломерирования [16]. Успехи развития агломераций ожидаемо стимулировали возрас-

---

<sup>1</sup> Простор для такого расширения поистине огромен. По данным мониторинга Министерства юстиции, участниками двусторонних и многосторонних межмуниципальных соглашений являются всего около 3% муниципалитетов.

тание государственного интереса к регулированию этих точек роста и становление соответствующей государственной политики в целях пространственного развития. Государство активно действует в этом направлении: и увеличивает число объектов, и расширяет предметное поле своей политики по регулированию развития агломераций, допуская порой научно небезупречную корректировку смысла явления. Питает этот процесс *взаимная, хотя и неравнозначная, заинтересованность его участников.*

Государство стремится к увеличению своего влияния в экономике, в частности, в процессах урбанизации, а объекты его регулирования — агломерации как муниципальные кластеры, теряя в самостоятельности, надеются на получение взамен от государства неких преференций. Но необоснованное наращивание государственного вмешательства чревато снижением общественной эффективности зарегулированного развития агломераций. Оно порождает *гипертрофированную государственную нагрузку на экономику*, деформирует поведение объекта регулирования, стимулируя его стремление неоправданно получить дополнительную государственную поддержку там, где до того вполне обходились и без нее.

Кроме того, как только появляются государственные преференции для какой-либо деятельности, в нее устремляются претенденты, не имеющие под своими притязаниями веских оснований, кроме желания воспользоваться вовсе не предназначенными для них выгодами. Такое поведение приводит к неоправданному увеличению государственных расходов и к рискам злоупотреблений коррупционного характера. Признание не просто принципиальной допустимости, но и в ряде случаев целесообразности специального управления агломерациями, в том числе и с государственным участием, вовсе не должно влечь за собой лишение урбанистических процессов их естественной произвольности, угнетения их инициативной самоорганизации и самостоятельности мерами сознательного (будь то стимулирующего или ограничивающего) государственного воздействия на них с «благими намерениями».

### ***Роль местного самоуправления: основная или подчиненная***

Особенность агломераций в том, что они могут быть объектами управленческих (регулятивных) воздействий органов и местного самоуправления, и государственного — федерального и регионального управления. Но роль муниципальных органов должна при этом быть *доминирующей*, что становится новым вызовом для территориальной организации местного самоуправления, диктующего необходимость использования на муниципальном уровне новых организационно-управленческих форм, отвечающих задачам развития именно агломераций и способствующим расширению межмуниципального взаимодействия. Государственные же усилия нужны прежде всего для содействия самостоятельным действиям на местном уровне.

Так, муниципалитеты добились от государства установления правовой возможности предоставления субсидии из бюджета муниципального образования бюджетам других муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления не только по решению вопросов местного значения, но также по решению иных вопросов, которые в соответствии с федеральными законами вправе решать органы местного самоуправления. Муниципалитеты рассчитывают также на закрепление правовой возможности проведения совместных конкурсов или аукционов при осуществлении закупок двумя и более заказчиками, финансируемых из бюджетов разных муниципальных образований, входящих в агломерацию. Существует запрос на правообеспеченное разрешение совместной разработки органами местного самоуправления муниципальных образований, входящих в агломерацию, общей стратегии ее социально-экономического развития, а также комплексного плана развития двух и более муниципальных образований и иных совместных документов стратегического планирования в рамках агломерации. При этом муниципалитеты хотели бы получить возможность взаимоувязки стратегии социально-экономического развития городской агломерации с документами стратегического планирования регионального и федерального уровней, а также с документами градостроительного развития. Полезной была бы и методическая поддержка органов местного самоуправления по правовым, организационным и финансовым вопросам функционирования агломераций, разработки стратегий их социально-экономического развития.

**Организация агломераций:  
жесткое объединение vs мягкая интеграция**

По большому счету в России при выборе организационных схем функционирования агломераций принципиальный выбор стоит между двумя вариантами [17]:

1) жесткого объединения, предусматривающего административное соединение муниципалитетов в рамках наделяемой собственной правосубъектностью городской агломерации и включение ее в общегосударственную вертикаль власти;

2) мягкой интеграции, сохраняющей самостоятельность агломерирующихся муниципальных образований и опирающейся на организацию договорного межмуниципального сотрудничества между ними.

Формирование городских агломераций на основе развития межмуниципального сотрудничества, на наш взгляд, представляется более *предпочтительным*. Оно предполагает заключение *публично-правовых соглашений* заинтересованными в развитии городской агломерации муниципалитетами.

В качестве примеров можно привести следующие соглашения: о создании Челябинской агломерации и агломерации «Горный Урал»;

о создании Владивостокской агломерации; о создании и совместном развитии Новосибирской агломерации. Как правило, участниками таких соглашений являются все объединяемые в агломерацию муниципалитеты. Указанные документы содержат контуры их потенциального взаимодействия по широкому кругу вопросов. Так, в Соглашении о сотрудничестве и взаимодействии по развитию Самарско-Тольяттинской агломерации стороны ограничиваются указанием приоритетных направлений сотрудничества, сформулированных в общем виде<sup>1</sup>, и созданием координационного органа без четко определенных его полномочий и механизмов их реализации. В то же время соглашения о создании Челябинской агломерации и агломерации «Горный Урал» носят более конкретный характер<sup>2</sup>. В Свердловской области действует соглашение между 14 муниципалитетами о взаимодействии их органов местного самоуправления в рамках развития Екатеринбургской городской агломерации. Соглашение предполагает, что муниципалитеты объединят свои усилия для реализации межмуниципальных, агломерационных инфраструктурных проектов и строительства жилья. Прежде всего речь идет о развитии транспортной инфраструктуры, модернизации инженерных сетей и сооружений, промышленных и коммунальных объектов.

В современной России еще недостаточен опыт использования различных организационно-правовых форм управления агломерациями. В силу этого на данном этапе сложно оценить эффективность тех или иных схем. Вместе с тем даже в условиях недостаточности правового регулирования и практического опыта существуют необходимые предпосылки для реализации различных проектов в сфере управления городскими агломерациями. Для того чтобы агломерация стала эффективной формой взаимодействия городов и окружающих их пригородов в целях решения их совместных задач социально-экономического развития, необходимы открытость и нацеленность на конструктивное взаимодействие со стороны всех участников агломерационного процесса. Наконец, важно понимать, что агломерация – это не столько территория, сколько проект (точнее – совокупность проектов).

---

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

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

**Правовое обеспечение развития агломераций: специальное федеральное законодательство vs мягкое региональное регулирование**

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления придают повышенное значение законодательному закреплению на федеральном уровне основ формирования и функционирования агломераций, включая определение понятия «городская агломерация», механизмов координации деятельности муниципальных образований в рамках агломерации, в том числе в сферах стратегического планирования, имущественных и бюджетных отношений, формирования единой градостроительной и транспортной политики. При этом многим экспертам необходимость законодательного регулирования городских агломераций (и тем более в федеральном законе), равно как и многие регулятивные положения (включая попытку определения понятия агломерации), представляется весьма *сомнительной*. Заметим, что в зарубежной практике централизованное и комплексное законодательное регулирование городских агломераций практически не встречается, чаще применяется мягкое регулирование на региональном уровне и/или меры содействия или ограничения развития агломераций [18].

Российское Правительство ответило на указанный запрос региональных и местных властей разработанными Министерством экономического развития в 2020 г. тремя законопроектами, направленными на закрепление правовых и организационных условий формирования и функционирования городских агломераций: «О городских агломерациях», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части развития городских агломераций и межмуниципального сотрудничества» и «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации в части развития городских агломераций и межмуниципального сотрудничества»<sup>1</sup>. В этих законопроектах закреплялся взгляд на агломерации как надстроечную (управленческую) категорию – «зарекомендовавшую себя форму» межмуниципального взаимодействия, специально организуемого и воспроизводимого для обеспечения скоординированного социально-экономического развития соответствующей групповой системы городских территорий, которая и является собственно агломерацией. При этом сторонники большей роли государства не считают достаточными только лишь межмуниципальные координационные механизмы (советы), запускаемые уже законоустановленными межмуниципальными соглашениями (договорами). Они настаивают на существенной роли органов государственной власти, в первую очередь субъектов Российской Федерации, для выполнения которой требуются дополнительные специальные механизмы.

<sup>1</sup> Судьба указанных законопроектов, направленных на развитие агломераций и межмуниципального сотрудничества, оказалась несчастливой: по «соображениям оптимизации» мероприятий плана законопроектной деятельности правительства пункты об их разработке были исключены.

В управлении некоторыми агломерациями (Нижегородской, Московской, Приморской) в качестве координационного инструмента уже применяется централизация на уровне субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления, например, в части регулирования градостроительной деятельности, транспортной и коммунальной инфраструктуры, то есть объединение муниципалитетов в агломерацию *влечет восходящее делегирование определенных полномочий* их органов местного самоуправления.

Такая практика требует изменений в законодательстве Российской Федерации, которые позволяли бы осуществлять на уровне ее субъектов такую координацию деятельности органов местного самоуправления муниципалитетов, объединенных в агломерацию, без ущерба для их полномочий. Проблема координации социально-экономического развития муниципальных образований в рамках агломерации приобретает дополнительную актуальность в свете реализации новых положений Конституции Российской Федерации, устанавливающих, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения.

Основным направлением совершенствования законодательства по развитию агломераций в настоящее время является разработка инструментов реализации комплексных проектов городского развития. В качестве такого инструмента Министерство экономического развития предложило использовать механизм комплексного развития территорий (КРТ), введенный Федеральным законом от 30 декабря 2020 г. № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий». Указанный инструмент направлен в том числе на реализацию крупных проектов застройки центров агломераций, создание условий для стимулирования развития транспортной инфраструктуры межмуниципального значения, преобразование депрессивных городских территорий и общественных пространств, а также на стимулирование реновации ветхого жилого фонда и увеличение доли качественных предложений на рынке недвижимости. Кроме того, Министерство финансов для развития агломераций рекомендует механизм «инфраструктурного меню».

\* \* \*

Развитие агломераций в России сопровождается дискуссионными вопросами, порождаемыми существенными различиями и принципиальными противоречиями как в концептуально-теоретической интерпретации этого явления, так и в практических подходах к регулированию его развития. По своему содержанию различия и противоречия соответствуют *двум основным подходам*.

Один подход исходит из признания агломераций закономерным результатом естественного процесса урбанизации на определенной стадии его зрелости, не предполагает наделения их самостоятельной правосубъектностью, ориентируется на принципы самоорганизации, самоуправления и взаимодействия образующих агломерацию муниципальных образований, не требует специального законодательства. Другой подход, напротив, ориентирован на создание агломераций (их организационно-правовое учреждение) путем административного слияния населенных пунктов (муниципалитетов), предусматривает институционализацию агломераций как единых объектов управления, ориентирован на государственную поддержку, требует специального законодательства. Два этих принципиально разных подхода в реальной политике действуют не изолированно, а пересекаются, взаимодействуют и конфликтуют между собой, деформируя органичный процесс развития агломераций.

### Список литературы

1. *Смирнягин Л.В.* Агломерация: за и против // Городской альманах: сборник. Т. 3. М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. С. 152–168.
2. *Ланно Г.М.* Города России. Взгляд географа. М.: Новый хронограф, 2012. 504 с.
3. *Алаев Э.Б.* Социально-экономическая география: понятийно-терминологический словарь. М.: Мысль, 1983. 290 с.
4. *Ланно Г.М., Маергойз И.М.* География и урбанизация // Вопросы географии. Сборник 96. Урбанизация мира. М.: Мысль, 1974. 206 с.
5. *Любовный В.Я., Пчелинцев О.С.* Зарубежные городские агломерации: тенденции развития и опыт управления. М., 2001. 212 с.
6. *Городские агломерации в современной России: проблемы и перспективы развития / А.С. Пузанов, Р.А. Попов, Т.Д. Полиди, А.Я. Гершович.* М.: Фонд «Институт экономики города», 2023. 192 с.
7. *Миронова С.М.* Особенности реализации финансово-правового статуса муниципальных образований, входящих в городские агломерации // Правоприменение. 2020. Т. 4. № 1. С. 85–95.
8. *Попов Р.А., Пузанов А.С.* Сельские агломерации в контексте системы опорных населенных пунктов Российской Федерации // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2025. № 4. С. 2–7.
9. *Коллиер П.* Будущее капитализма. М.: Издательство Института Гайдара, 2021. 376 с.
10. *Ланно Г.* Городские агломерации СССР-России: особенности динамики в XX в. // Российское экспертное обозрение. 2007. № 4-5. С. 3–10.
11. *Зубаревич Н. В.* Развитие и конкуренция крупнейших городов России в периоды экономического роста и кризиса // Региональные исследования. 2010. № 1. С. 45–54.
12. *Коломак Е.А.* Городская система России // Регион: экономика и социология. 2016. № 1. С. 233–248.
13. *Мельникова Л.В.* Размеры городов, эффективность и экономический рост // ЭКО. 2017. № 7. С. 5–19.

14. Минакир П.А. Национальная стратегия пространственного развития: добросовестные заблуждения или намеренные упрощения? // Пространственная экономика. 2016. № 3. С. 7–15.
15. Любовный В.Я. Города России: альтернативы развития и управления. М.: Экон-информ, 2013. 614 с.
16. Проблемы развития агломераций России: сборник. М.: КРАСАНД, 2009. 192 с.
17. Маркварт Э., Швецов А.Н. Территориальная организация местного самоуправления и управление городскими агломерациями. М.: Издательский дом «Дело», 2017. 304 с.
18. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации. Межмуниципальное сотрудничество как механизм управления городскими агломерациями: монография / под ред. К.А. Ивановой. М.: Проспект, 2021. 324 с.

### References

1. Smirnyagin L.V. Agglomeraciya: za i protiv [Agglomeration: Pros and Cons], *Sbornik: Gorodskoi al'manah. Fond «Institut ekonomiki goroda»* [Collection: Urban Almanac]. Moscow, 2008, Vol. 3, pp. 152–168. (In Russ.).
2. Lappo G.M. Goroda Rossii. Vzglyad geografa [Cities of Russia: A Geographer's Perspective]. Moscow, Novyi hronograf, 2012, 504 p. (In Russ.).
3. Alaev E.B. Social'no-ekonomicheskaya geografiya: Ponyatiino-terminologicheskii slovar' [Social and Economic Geography: Conceptual and Terminological Dictionary]. Moscow, Mysl', 1983, 290 p. (In Russ.).
4. Lappo G.M., Maergoiz I.M. Geografiya i urbanizaciya [Geography and Urbanization], *Voprosy geografii. Sbornik 96. Urbanizaciya mira* [Issues in Geography. Collection 96. World Urbanization]. Moscow, Mysl', 1974, 206 p. (In Russ.).
5. Lyubovnyi V.Ya., Pchelincev O.S. Zarubezhnye gorodskie aglomeracii: tendencii razvitiya i opyt upravleniya [Foreign Urban Agglomerations: Development Trends and Management Experience]. Moscow, 2001, 212 p. (In Russ.).
6. Gorodskie aglomeracii v sovremennoi Rossii: problemy i perspektivy razvitiya [Urban Agglomerations in Modern Russia: Problems and Prospects of Development], A.S. Puzanov, R.A. Popov, T.D. Polidi, A.Ya. Gershovich. Moscow, Fond "Institut ekonomiki goroda", 2023, 192 p. (In Russ.).
7. Mironova S.M. Osobennosti realizacii finansovo-pravovogo statusa municipal'nyh obrazovaniy, vkhodyashchih v gorodskie aglomeracii [Features of the Implementation of the Financial and Legal Status of Municipalities Included in Urban Agglomerations], *Pravoprimenenie* [Law Enforcement], 2020, Vol. 4, No. 1, pp. 85–95. (In Russ.).
8. Popov R.A., Puzanov A.S. Sel'skie aglomeracii v kontekste sistemy opornykh naselennykh punktov Rossiiskoi Federacii [Rural Agglomerations in the Context of the System of Reference Settlements in the Russian Federation], *Municipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie* [Municipal Property: Economics, Law, Management], 2025, No. 4, pp. 2–7. (In Russ.).
9. Kollier P. Budushchee kapitalizma [The Future of Capitalism]. Moscow, Izdatel'stvo Instituta Gaidara, 2021, 376 p. (In Russ.).
10. Lappo G. Gorodskie aglomeracii SSSR-Rossii: osobennosti dinamiki v XX v. [Urban Agglomerations of the USSR-Russia: Features of Dynamics in the 20th Century], *Rossiiskoe ekspertnoe obozrenie* [Russian Expert Review], 2007, No. 4-5, pp. 3–10. (In Russ.).

11. Zubarevich N. V. Razvitie i konkurenciya krupneishih gorodov Rossii v periody ekonomicheskogo rosta i krizisa [Development and Competition of Russia's Largest Cities during Periods of Economic Growth and Crisis], *Regional'nye issledovaniya* [Regional Studies], 2010, No. 1, pp. 45–54. (In Russ.).

12. Kolomak E.A. Gorodskaya sistema Rossii [The Urban System of Russia], *Region: ekonomika i sociologiya* [Region: Economics and Sociology], 2016, No. 1, pp. 233–248. (In Russ.).

13. Mel'nikova L.V. Razmery gorodov, effektivnost' i ekonomicheskii rost [City Size, Efficiency, and Economic Growth], *EKO* [ECO], 2017, No. 7, pp. 5–19. (In Russ.).

14. Minakir P.A. Nacional'naya strategiya prostranstvennogo razvitiya: dobrosovestnye zabluzhdeniya ili namerennye uproshcheniya? [The National Spatial Development Strategy: Conscientious Misconceptions or Intentional Simplifications?], *Prostranstvennaya ekonomika* [Spatial Economics], 2016, No. 3, pp. 7–15. (In Russ.).

15. Lyubovnyi V.Ya. Goroda Rossii: al'ternativy razvitiya i upravleniya [Russian Cities: Development and Management Alternatives]. Moscow, Ekon-inform, 2013, 614 p. (In Russ.).

16. Problemy razvitiya aglomeracii Rossii: sbornik [Problems of Russia's Agglomeration Development, collection]. Moscow, KRASAND, 2009, 192 p. (In Russ.).

17. Markvart E., Shvecov A.N. Territorial'naya organizaciya mestnogo samoupravleniya i upravlenie gorodskimi aglomeracijami [Territorial Organization of Local Self-Government and Management of Urban Agglomerations]. Moscow, Izdatel'skii dom "Delo", 2017, 304 p. (In Russ.).

18. Doklad o sostoyanii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federacii. Mezhmunicipal'noe sotrudnichestvo kak mekhanizm upravleniya gorodskimi aglomeracijami: monografiya [Report on the State of Local Self-Government in the Russian Federation. Inter-Municipal Cooperation as a Mechanism for Managing Urban Agglomerations], edited by K.A. Ivanova. Moscow, Prospekt, 2021, 324 p. (In Russ.).

## CONTROVERSIAL ISSUES IN THEORY AND PRACTICE OF AGGLOMERATION DEVELOPMENT IN RUSSIA

*The diverse problems of urban agglomerations development over the past 25 years have been the subject of continuing multifaceted and intense scientific and applied interest. Contrary to expectations, the long-term study of processes and phenomena in this area has not led to the exhaustion of this issue. There are still a considerable number of theoretical and practical issues that have not been fully clarified, on which broad public agreement has not been reached and controversial points of view remain. We are talking about the remaining and newly emerged disagreements in the essential aspects of the interpretation and genesis of the phenomenon of agglomerations, their development and government regulation in modern Russian realities, namely, in the course of the formation and reform of federalism, local government, and the market economy. The article identifies, formulates and discusses controversial scientific and applied issues: the concept and emergence of agglomerations, the causal relationships between the development of agglomerations and regional development, the relationship between the state and agglomerations, the role of local government in the development of agglomerations, the organization of agglomerations, and the legal support for their development. For each of the issues, the main alternative points of view are presented and their comparative analysis is carried out with the presentation of the author's comments and assessments.*

**Keywords:** urban agglomerations, agglomerations development, issues of theory and practice, state and agglomerations, local government and agglomerations, organization of agglomerations, legal support.

JEL: R12, R58

*Дата поступления* – 25.02.2026

*Принята к печати* – 13.03.2026

***ШВЕЦОВ Александр Николаевич***

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник;  
Федеральный исследовательский центр «Информатика и управление»  
Российской академии наук / ул. Вавилова, д. 44, корп. 2, г. Москва,  
119333.  
e-mail: san@isa.ru

***SHVETSOV Alexander N.***

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Researcher;  
Federal Research Center “Computer Science and Control” of Russian Academy  
of Sciences / 44, Building 2, Vavilova Str., Moscow, 119333.  
e-mail: san@isa.ru

***Для цитирования:***

Швецов А.Н. Дискуссионные вопросы теории и политики развития  
агломераций в России // Федерализм. 2026. Т. 31. № 1 (121). С. 130–148.  
DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2026-1-130-148>