

ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»



**АНАЛИЗ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И
ПРОГРАММНЫХ ДОКУМЕНТОВ РЕГИОНАЛЬНОГО И
МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО УРОВНЕЙ НА ПРЕДМЕТ ОТРАЖЕНИЯ
В НИХ ВОПРОСОВ РАЗВИТИЯ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ**

(работа выполнена за счет средств
Целевого капитала Фонда «Институт экономики города»)

Москва 2018

Оглавление

Введение	3
1. Отражение вопросов развития городских агломераций в НПА и иных документах регионального уровня.....	5
2. Основные виды документов, институционализирующих управление развитием агломераций.....	21
2.1. Региональные законы, касающиеся агломераций	21
2.2. Документы стратегического планирования субъектов РФ, касающиеся агломераций.....	32
2.3. Концепции развития агломераций	37
2.4. Схемы территориального планирования агломераций	41
2.5. Межмуниципальные соглашения о сотрудничестве в рамках агломераций.....	44
2.6. Положения об органах управления развитием агломераций	51
Заключение	58

Введение

Социально-экономические процессы, происходящие на урбанизированных территориях, сегодня уже редко замыкаются в границах конкретных крупных городов. Для понимания этих процессов и управления ими требуется мыслить в категориях городских агломераций (далее также – агломерации), которые постепенно перехватывают у городов роль основных «урбанистических единиц». Между тем, в России применительно к вопросам управления развитием агломераций к настоящему времени сложилась противоречивая ситуация.

С одной стороны, на федеральном уровне государственная политика по отношению к агломерациям все еще не сформирована. Хотя агломерации фигурируют в федеральных документах планирования начиная с Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, а, например, в рамках приоритетного проекта Минтранса России «Безопасные и качественные дороги» разрабатываются программы непосредственно ориентированные на агломерации, в федеральном законодательстве понятие «агломерация» до сих пор не определено. Нет и общепринятой методики выделения границ агломераций, вследствие чего дискуссионным остается вопрос даже об общем числе агломераций в стране.

С другой стороны, многие субъекты Российской Федерации активно ведут собственную агломерационную политику и в осмыслении феномена агломераций и формировании механизмов управления их развитием продвинулись дальше федерального уровня. В ряде субъектов РФ приняты региональные законы о развитии агломераций, разработаны и утверждены схемы территориального планирования и концепции развития агломераций, заключены межмуниципальные соглашения о взаимодействии в целях развития агломераций. При этом отсутствие единой методической базы и пробелы в правовом регулировании межмуниципального взаимодействия приводят к многочисленным искажениям: от трактовки агломераций как искусственных конструкторов, которые надлежит «формировать» в тех или

иных целях, до подмены взаимодействия муниципальных образований в рамках агломераций прямым государственным управлением.

Таким образом, можно говорить о сложившейся практике выстраивания взаимоотношений регионов с агломерациями и муниципальных образований – в рамках агломераций, которая требует анализа и осмысления. Ранее исследователи обращались к отдельным аспектам этого явления. В первую очередь в этом контексте следует упомянуть ряд публикаций Е. Шугриной (в т.ч. с соавторами), подготовленных в рамках научно-исследовательской работы «Управление агломерациями и оптимизация территориальной организации местного самоуправления: лучшие региональные и муниципальные практики».¹ Но сегодня существует потребность в проведении системного анализа данной практики, и наиболее доступный для анализа ее аспект – характер *отражения агломерационной тематики в региональных и межмуниципальных документах различных типов*. Выявление особенностей данного отражения и стало целью исследования, результаты которого представлены в настоящем отчете.

Отчет состоит из двух частей. В первой части представлены результаты первичного анализа отражения агломерационной тематики в региональных и межмуниципальных документах субъектов Российской Федерации, на территории которых имеются крупные городские агломерации. По итогам данного анализа были выделены типы регионов по характеру отражения вопросов развития городских агломераций в документах. Во второй части отчета представлены результаты углубленного анализа документов, институционализирующих управление развитием агломераций, по регионам, отнесенным к наиболее «продвинутому» типам.

¹ Шугрина Е.С., Петухов Р.В. Управление территорией: поиск баланса частных и публичных интересов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 1. С. 9-16.

Шугрина Е.С. Экспертная дискуссия о правовых основах формирования и развития агломераций в России // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 2. С. 8-12.

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

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

1. Отражение вопросов развития городских агломераций в НПА и иных документах регионального уровня

Для первичного анализа отражения агломерационной тематики в региональных документах были отобраны субъекты Российской Федерации, на территории которых имеются крупные городские агломерации. Под «крупными» подразумевались городские агломерации с численностью населения свыше 500 тыс. чел.

В силу того, что на федеральном уровне понятие городской агломерации не определено и, соответственно, отсутствует общепринятая методика делимитации агломераций, при определении численности населения агломераций учитывались границы, указанные в региональных плановых документах (стратегии, схемы территориального планирования и т.п.). В случае отсутствия таких источников или противоречий между различными источниками границы определялись экспертно.

Москва и Санкт-Петербург, а также Московская и Ленинградская области были исключены из анализа ввиду специфики Московской и Санкт-Петербургской агломераций как межрегиональных агломераций, вопросы развития которых не могут решаться в рамках одного субъекта РФ.

В итоге общее число отобранных субъектов Российской Федерации составило 32. На территории некоторых из них наряду с крупными агломерациями расположены агломерации меньшего размера, вопросы развития которых также отражены в региональных документах (Барабинско-Куйбышевская агломерация в Новосибирской области, агломерация «Горный Урал» в Челябинской области). Такие агломерации также были включены в нижеследующий анализ.

Далее была проведена типология отобранных субъектов Российской Федерации исходя из характера отражения вопросов развития городских агломераций в региональных и иных документах. Рассматривались следующие документы, так или иначе «институционализирующие» управление развитием агломераций:

- законы (проекты законов) субъектов Российской Федерации, касающиеся управления развитием агломераций;
- документы стратегического планирования субъектов Российской Федерации, касающиеся управления развитием агломераций;
- концепции и стратегии развития агломераций;
- схемы территориального планирования агломераций;
- межмуниципальные соглашения о сотрудничестве в рамках агломераций;
- положения об органах управления развитием агломераций;
- иные документы, касающиеся управления развитием агломераций.

Большинство приведенных документов утверждаются нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и в силу этого их можно называть «региональными». Исключение составляют межмуниципальные соглашения, которые проходят процедуру одобрения органами местного самоуправления подписавших их муниципальных образований, а также, в ряде случаев, концепции и стратегии развития агломераций и положения об органах управления развитием агломераций. Последние виды документов могут также утверждаться на уровне субъекта Российской Федерации, но могут и не проходить через эту процедуру.

В силу упомянутого отсутствия закрепления понятия городской агломерации в федеральном законодательстве характер обращения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (в межмуниципальных соглашениях) к агломерационной тематике весьма разнообразен. Во внимание принимались, в первую очередь, случаи «прямого использования», когда понятие «агломерация» в явном виде присутствовало в документе. В то же время при анализе законов субъектов Российской Федерации и межмуниципальных соглашений во внимание принимались также те законы и соглашения, где понятие агломерации в тексте документов не упоминалось, но содержащиеся в нем положения напрямую влияли на развитие агломерации.

По итогам анализа были выделены **четыре типа** регионов исходя из характера отражения вопросов развития городских агломераций в региональных и иных существующих на их территории документах.

1 тип

В документах стратегического планирования субъекта РФ агломерации не упоминаются вовсе, или упоминается только факт их наличия (иногда – с указанием границ) и без отражения задач их развития в системе стратегических целей и задач. Также к этому типу отнесены субъекты РФ, у которых актуальные документы стратегического планирования в настоящее время отсутствуют.

2 тип

В документах стратегического планирования субъекта РФ приводятся границы агломераций (как правило, путем перечисления муниципальных образований, входящих в агломерации²) и в той или иной форме указываются параметры их перспективного развития.

3 тип

Наряду с отражением приоритетов развития агломераций в документах стратегического планирования на уровне субъекта РФ действуют или находятся в процессе разработки один или несколько следующих документов:

- межмуниципальные (иногда – с участием субъекта РФ в качестве одной из сторон) соглашения декларативного характера о взаимодействии муниципальных образований в рамках агломерации;
- «рамочный» региональный закон, напрямую касающийся городских агломераций или постановление (указ) органа исполнительной

² Как правило, границы агломераций определяются в документах стратегического планирования субъектов РФ с точностью до границ городских округов и муниципальных районов. Лишь в редких случаях границы агломераций проводятся с точностью до границ городских и сельских поселений (пример – границы Волгоградской агломерации в «Стратегии социально-экономического развития Волгоградской области до 2025 года») или населенных пунктов (Тульская область).

власти субъекта РФ, утверждающее органы управления развитием агломерации;

- государственная программа субъекта РФ, предполагающая разработку организационных документов по развитию городских агломераций.

4 тип

На уровне субъекта РФ действуют или находятся в процессе разработки один или несколько следующих документов:

- закон о перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований агломерации и органами государственной власти субъекта РФ;
- отдельный плановый документ развития агломерации (в формате схемы территориального планирования агломерации или концепции развития агломерации);
- межмуниципальное или государственно-муниципальное соглашение о взаимодействии в рамках агломерации, предусматривающее реализацию конкретных практических мер;
- положение (положения) об органах управления развитием агломерации.

Выделенные типы отражают последовательные стадии проработки регионом агломерационной тематики:

- 1 тип – в лучшем случае, осознание факта наличия агломерации (агломераций) на территории региона;
- 2 тип – уточнение состава агломерации (агломераций) и ее (их) места в системе приоритетов развития региона;
- 3 тип – оформление подходов к управлению развитием агломерации (агломераций) на уровне формулирования общих принципов;
- 4 тип – принятие конкретизированных планов / конкретных шагов по управлению развитием агломерации (агломераций).

Разумеется, в реальности от этой последовательности возможны отклонения. Так, схема территориального планирования агломерации может быть разработана в субъекте РФ и в отсутствие рамочного регионального закона об агломерации, а межмуниципальные соглашения по конкретным вопросам могут опережать формирование механизмов поддержки развития агломераций на уровне субъекта РФ и т.п.

Кроме того, программы комплексного развития транспортной инфраструктуры агломераций в рамках приоритетного проекта Минтранса России «Безопасные и качественные дороги» разработаны во многих агломерациях, включая те, где законодательное оформление взаимодействия в рамках агломераций находится на зачаточном уровне.

В таблице 1 приведены выделенные типы субъектов РФ с указанием разработанных или разрабатываемых документов, так или иначе отражающих вопросы агломерационного развития. Большинство приведенных документов получены из открытых источников: баз данных «Гарант» и «Консультант», официальных сайтов органов государственной власти субъектов РФ. Также использовалась информация, полученная в ходе опроса органов местного самоуправления крупнейших агломераций о практике межмуниципального взаимодействия, проведенного Фондом «Институт экономики города» в 2018 г. в рамках реализации проекта «Подготовка предложений по развитию межмуниципального сотрудничества в целях совершенствования управления городскими агломерациями в Российской Федерации» по заказу Фонда «Центр стратегических разработок».

Таблица 1. Типы субъектов Российской Федерации исходя из степени представленности агломерационной тематики в официальных документах

Субъект РФ	Вид документа					
	Законы, касающиеся управления развитием агломераций	Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ	Схема территориального планирования субъекта РФ	Схема территориального планирования агломерации	Межмуниципальные соглашения	Иные документы
Тип 1						
Брянская область						
Омская область						Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры Омской агломерации
Кемеровская область						Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры Кемеровской агломерации
Липецкая область			Схема территориального планирования Липецкой области Российской Федерации ³ (приведены границы Липецко-Грязинской агломерации)			Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры Липецкой агломерации
Тип 2						
Удмуртская Республика		Стратегия социально-экономического развития Удмуртской Республики на период до 2025 года ⁴ (Ижевская агломерация фигурирует как «комплексная планировочная система», для которой установлены приоритеты развития)				
Тульская область			Схема территориального планирования Тульской области ⁵ (приведены приоритеты развития Тульско-Новомосковской агломерации)			

³ Утв. постановлением администрации Липецкой области от 05.06.2008 № 130

⁴ Принята Законом Удмуртской Республики от 09.10.2009 № 40-РЗ

⁵ Утв. постановлением Правительства Тульской области от 06.02.2017 № 49

Субъект РФ	Вид документа					
	Законы, касающиеся управления развитием агломераций	Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ	Схема территориального планирования субъекта РФ	Схема территориального планирования агломерации	Межмуниципальные соглашения	Иные документы
Кировская область		Стратегия развития Кировской области до 2020 года ⁶ (формирование и развитие Кировской агломерации – один из приоритетов)				
Краснодарский край		Проект Стратегии социально-экономического развития Краснодарского края до 2030 года ⁷ (отражены задачи развития Краснодарской и Сочинской агломераций)				
Республика Татарстан		Стратегия социально-экономического развития республики Татарстан до 2030 года ⁸ (приведены границы трех агломераций, определены направления их развития)				
Волгоградская область		Стратегия социально-экономического развития Волгоградской области до 2025 года ⁹				
Воронежская область			Схема территориального планирования Воронежской области ¹⁰			Государственная программа Воронежской области «Развитие транспортной системы» ¹¹

⁶ Принята постановлением Правительства Кировской области от 06.12.2009 № 33/432

⁷ <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/7aacc317-ef9f-4d8f-bc68-2fce52d3e58c/krasnodar.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=7aacc317-ef9f-4d8f-bc68-2fce52d3e58c>

⁸ Утв. Законом Республики Татарстан от 17.06.2015 № 40-ЗРТ

⁹ Одобрена Решением коллегии Администрации Волгоградской области от 30.01.2007 № 1/1

¹⁰ Утв. постановлением Правительства Воронежской области от 21.12.2016 № 965

¹¹ Утв. постановлением Правительства Воронежской области от 31.12.2013 № 1188

Субъект РФ	Вид документа					
	Законы, касающиеся управления развитием агломераций	Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ	Схема территориального планирования субъекта РФ	Схема территориального планирования агломерации	Межмуниципальные соглашения	Иные документы
Ярославская область		Стратегия социально-экономического развития Ярославской области до 2025 года ¹² (упоминается Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры агломерации «Ярославская»)	Схема территориального планирования Ярославской области ¹³			Концепция социально-экономического развития Ярославской области до 2025 года ¹⁴ Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры Ярославской агломерации
Тип 3						
Иркутская область					Соглашение между Иркутском и Иркутским районом (затрагивает широкий круг вопросов совместного предоставления услуг водоснабжения и водоотведения)	Концепция развития Иркутской агломерации ¹⁵ Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры Иркутской агломерации на 2018-2019 гг.
Ульяновская область		Стратегия социально-экономического развития Ульяновской области до 2030 года ¹⁶ (в рамках стратегического приоритета «Сбалансированное пространственное развитие Ульяновской области» ставится задача формирования двухъядерной агломерации «Ульяновск – Димитровград»)				Положение о Координационном совете по разработке и реализации программы развития Ульяновско-Димитровградской инновационной агломерации ¹⁷ Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры Ульяновской городской агломерации

¹² Утв. постановлением Правительства Ярославской области от 22.12.2017 № 950-п

¹³ Утв. постановлением Правительства Ярославской области от 23.07.2008 №385-п

¹⁴ Утв. указом Губернатора Ярославской области от 27.02.2013 № 110

¹⁵ <http://frrio.ru/project/?23>

¹⁶ Утв. постановлением Правительства Ульяновской области от 13.07.2015 № 16/319-П

¹⁷ Принято указом губернатора Ульяновской области от 24.01.2018 №9

Субъект РФ	Вид документа					
	Законы, касающиеся управления развитием агломераций	Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ	Схема территориального планирования субъекта РФ	Схема территориального планирования агломерации	Межмуниципальные соглашения	Иные документы
Республика Башкортостан			Схема территориального планирования Республики Башкортостан до 2020 года ¹⁸ (наличие 4 агломераций)		Двусторонние соглашения между городским округом Уфа и муниципальными районами в составе агломерации (вопросы организации перевозки учащихся до места обучения и обратно, предоставление земельных участков для жилищного строительства жителям города Уфы)	Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры Уфимской агломерации
Белгородская область	Закон Белгородской области от 01.03.2016 № 58 «О развитии агломераций в Белгородской области»	Стратегия социально-экономического развития Белгородской области на период до 2025 года ¹⁹ (развитие Белгородской и Старооскольско-Губкинской агломераций – одно из приоритетных направлений)				Положение о советах при Губернаторе области по развитию агломераций на территории области ²⁰
Нижегородская область	Закон Нижегородской области от 23.12.2014 № 197-З «О перераспределении отдельных полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области и органами государственной	«Стратегия развития Нижегородской области до 2020 года» ²¹ (Нижегородская агломерация признана одной из 5 зон опережающего экономического развития региона)	Схема территориального планирования Нижегородской области ²²			Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры Нижегородской агломерации

¹⁸ Утв. постановлением Правительства Республики Башкортостан от 05.08.2015 № 289

¹⁹ Утв. постановлением Правительства Белгородской области от 25.01.2010 № 27-пп

²⁰ Утв. постановлением губернатора Белгородской области от 11.04.2011 № 36

²¹ Утв. постановлением Правительства Нижегородской области от 06.10.2016 № 681

²² Утв. постановлением Правительства Нижегородской области от 29.04.2010 № 254

Субъект РФ	Вид документа					
	Законы, касающиеся управления развитием агломераций	Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ	Схема территориального планирования субъекта РФ	Схема территориального планирования агломерации	Межмуниципальные соглашения	Иные документы
	власти области»					
Приморский край	Закон Приморского края от 18.11.2014 № 497-КЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Приморского края и органами государственной власти Приморского края и внесении изменений в отдельные законодательные акты Приморского края»	Стратегия социально-экономического развития Приморского края до 2025 года ²³ (поставлена задача «формирования» Владивостокской агломерации, определены ее функции)	Схема территориального планирования Приморского края		Соглашение о создании Владивостокской агломерации ²⁴	Положение о Совете по развитию Владивостокской агломерации ²⁵ Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры Владивостокской агломерации
Ростовская область	Проект закона «О развитии агломераций в Ростовской области» ²⁶	Стратегия социально-экономического развития Ростовской области на период до 2020 года ²⁷ (констатируется наличие Ростовской агломерации, ставится задача развития Ростовско-Шахтинской конурбации)	Схема территориального планирования Ростовской области ²⁸	Схема территориального планирования Юго-Западного района Ростовской области (Ростовской агломерации)		Положение о Координационном совете при Правительстве Ростовской области по взаимодействию в формировании и развитии единого территориально-экономического комплекса Ростовской агломерации ²⁹ Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры Ростовской агломерации

²³ Утв. Законом Приморского края от 02.10.2008 № 324-КЗ

²⁴ Соглашение между Администрацией Приморского края и муниципальными образованиями Владивостокский городской округ, Артемовский городской округ, Надеждинский муниципальный район, Шкотовский муниципальный район от 28.10.2014 № 30 о создании Владивостокской агломерации.

²⁵ Утв. постановлением Администрации Приморского края от 19.12.2016 №487-па

²⁶ Внесен Губернатором Ростовской области и группой депутатов Законодательного Собрания Ростовской области 19.07.2018

²⁷ Утв. постановлением Законодательного Собрания Ростовской области от 30.10.2007 № 2067

²⁸ Утв. постановлением Правительства Ростовской области от 24.04.2015 № 288

²⁹ Утв. постановлением Правительства Ростовской области от 30.12.2011 № 340

Субъект РФ	Вид документа					
	Законы, касающиеся управления развитием агломераций	Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ	Схема территориального планирования субъекта РФ	Схема территориального планирования агломерации	Межмуниципальные соглашения	Иные документы
Свердловская область		Стратегия социально-экономического развития Свердловской области на 2016-2030 годы ³⁰ (констатируется наличие трех агломераций, определены направления их развития)				Государственная программа Свердловской области «Совершенствование социально-экономической политики на территории Свердловской области до 2024 года» ³¹ (предполагает разработку комплекса стратегических и организационных документов по развитию агломераций области) Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры Екатеринбургской агломерации
Красноярский край		Проект «Стратегии социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года» ³² (упоминается наличие Красноярской агломерации)		Схема территориального планирования Красноярской агломерации ³³	Меморандум об участии в проекте развития Красноярской агломерации до 2020 года ³⁴	Концепция комплексного развития территории Красноярской агломерации на период до 2020 года Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры Красноярской агломерации
Саратовская область			Схема территориального планирования Саратовской области ³⁵		Соглашение о взаимном сотрудничестве между правительством Саратовской области и органами местного самоуправления по вопросам развития	Положение о Координационном совете по развитию Саратовской агломерации ³⁷ Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры

³⁰ Утв. Законом Свердловской области от 21.12.2015 № 151-ОЗ

³¹ Утв. постановлением Правительства Свердловской области от 25.12.2014 № 1209-ПП

³² <http://www.krskstate.ru/2030/plan>

³³ Утв. постановлением Правительства Красноярского края от 14.12.2017 № 773-П, с изм. от 07.08.2018.

³⁴ <https://www.eg-online.ru/article/52751/>

³⁵ Утв. постановлением Правительства Саратовской области от 24.10.2014 № 599-П

Субъект РФ	Вид документа					
	Законы, касающиеся управления развитием агломераций	Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ	Схема территориального планирования субъекта РФ	Схема территориального планирования агломерации	Межмуниципальные соглашения	Иные документы
					агломерации от 28 апреля 2017 года ³⁶	Саратовской агломерации
Пермский край			Схема территориального планирования Пермского края ³⁸ (содержит карты планируемого размещения объектов регионального значения применительно к Пермской агломерации)		Соглашение создания и совместном развитии Пермской городской агломерации	<p>Проект Концепции развития Пермской городской агломерации</p> <p>Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры Пермской городской агломерации</p> <p>Положение о Межведомственной комиссии по развитию Березниковско-Соликамской городской агломерации (Березниковско-Соликамского промышленного узла)³⁹</p>
Республика Дагестан		Стратегия социально-экономического развития Республики Дагестан до 2025 года ⁴⁰ (одна из целей 2-го порядка – создание агломераций в рамках зоны опережающего экономического развития)				<p>Проект Концепции развития Махачкалинской агломерации⁴¹</p> <p>Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры Махачкалинской агломерации</p>
Ханты-Мансийский автономный округ		Стратегия социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа – Югры до 2030 года ⁴² (определены приоритеты развития агломераций)				Концепция развития Сургутской агломерации

³⁷ Утв. распоряжением Правительства Саратовской области от 14.03.2017 №120-П

³⁶ <http://www.vzsar.ru/news/2017/04/28/saratovskaya-aglomeraciya-oficialno-ychrejdjena.html>

³⁸ Утв. постановлением Правительства Пермского края от 27.10.2009 № 780-п

³⁹ Утв. указом губернатора Пермского края от 12.03.2013 № 18

⁴⁰ Утв. Законом Республики Дагестан от 15.07.2011 № 38

⁴¹ <http://www.giprogor.ru/2017-12-05-09-19-40/28-2018-02-23-06-55-29/146-2018-02-22-11-42-45>

⁴² Утв. постановлением Правительства ХМАО от 09.06.2017 № 339-рп

Субъект РФ	Вид документа					
	Законы, касающиеся управления развитием агломераций	Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ	Схема территориального планирования субъекта РФ	Схема территориального планирования агломерации	Межмуниципальные соглашения	Иные документы
Ставропольский край		Стратегия социально-экономического развития Ставропольского края до 2020 года и на период до 2025 года ⁴³ (Ставропольская и Кавминводская агломерации названы полюсами роста края)	Схема территориального планирования Ставропольского края (Ставропольская и Кавминводская агломерации названы полюсами роста края, для них разработаны проектные планы)			<p>Проект концепции развития Ставропольской агломерации⁴⁴</p> <p>Проект Федерального закона «О курортном регионе "Особо охраняемый эколого-курортный регион Кавказские Минеральные Воды"»</p>
Чувашская Республика		Стратегия социально-экономического развития Чувашской Республики до 2020 года ⁴⁵ (границы и приоритетные направления развития Чебоксарской агломерации)			<p>Соглашение между муниципальными образованиями Чувашской Республики: г. Чебоксары, г. Новочебоксарск, Мариинско-Посадским, Моргаушским, Цивильским, Чебоксарским районами о межмуниципальном сотрудничестве</p> <p>Соглашение о сотрудничестве между городским округом Чебоксары и Моргаушским муниципальным районом (реализация конкретных проектов)</p>	Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры Чебоксарской агломерации
Новосибирская область	Закон Новосибирской области от 18.12.2015 № 27-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного	Стратегия социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года ⁴⁶		Схема территориального планирования Новосибирской агломерации Новосибирской области ⁴⁷	Соглашение о создании и совместном развитии Новосибирской агломерации Новосибирской	<p>Транспортная схема Новосибирской агломерации⁴⁹</p> <p>Программа комплексного развития транспортной</p>

⁴³ Утв. распоряжением Правительства Ставропольского края от 15.07.2009 № 221-рп

⁴⁴ [http://www.minstroysk.ru/upload/dokumenty/15.09/Ставропольская агломерация.pdf](http://www.minstroysk.ru/upload/dokumenty/15.09/Ставропольская%20агломерация.pdf)

⁴⁵ Принята Законом Чувашской Республики от 04.06.2007 № 8

⁴⁶ Утв. постановлением Губернатора Новосибирской области от 03.12.2007 № 474

Субъект РФ	Вид документа					
	Законы, касающиеся управления развитием агломераций	Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ	Схема территориального планирования субъекта РФ	Схема территориального планирования агломерации	Межмуниципальные соглашения	Иные документы
	самоуправления муниципальных образований Новосибирской области и органами государственной власти Новосибирской области и внесении изменения в статью 3 Закона Новосибирской области "Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Новосибирской области", постановления Правительства Новосибирской области от 29.12.2016 № 57-п "Об установлении Порядка взаимодействия между органами местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области и министерством строительства Новосибирской области при реализации ими перераспределенных полномочий"»				области ⁴⁸	инфраструктуры Новосибирской агломерации Положение о Координационном совете по развитию Новосибирской агломерации ⁵⁰
Томская область	Закон Томской области от 10.04.2017	Стратегия социально-экономического	Схема территориального планирования Томской		Двустороннее соглашение между	Концепция социально-экономического и

⁴⁷ Утв. постановлением Администрации Новосибирской области от 28.04.2014 № 186-п

⁴⁹ Утв. постановлением Правительства Новосибирской области от 28.04.2014 № 186-п

⁴⁸ http://www.minstroy.nso.ru/sites/minstroy.nso.ru/wodby_files/files/page_1293/08.06.15_soglashenie_ob_sovmestnom_sozdanii_na.pdf

⁵⁰ Утв. постановлением Губернатора Новосибирской области от 28 июля 2015 г. № 141

Субъект РФ	Вид документа					
	Законы, касающиеся управления развитием агломераций	Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ	Схема территориального планирования субъекта РФ	Схема территориального планирования агломерации	Межмуниципальные соглашения	Иные документы
	№23-ОЗ «О развитии агломераций в Томской области»	развития Томской области до 2030 года ⁵¹ (границы и потенциал развития Томской агломерации)	области ⁵² («формирование» Томской агломерации – одна из задач пространственного развития области)		Томском и Томским районом (общие принципы сотрудничества)	пространственно-территориального развития агломерации «Томск – Северск – Томский район» ⁵³ Программа «Развитие транспортной сети в Томской области» ⁵⁴ Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры Томской агломерации
Алтайский край		Стратегия социально-экономического развития Алтайского края до 2025 года ⁵⁵ (констатируется наличие Барнаульской агломерации) Стратегия развития Северо-Восточной зоны Алтайского края на период до 2025 года ⁵⁶ (определены направления развития Барнаульской агломерации)		Схема территориального планирования Барнаульской агломерации ⁵⁷	Соглашение о создании Барнаульской агломерации	Концепция развития Барнаульской агломерации на период до 2025 года Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры Барнаульской агломерации на 2018-2019 гг.
Самарская область		Стратегия социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года ⁵⁸		Схема территориального планирования Самарско-Тольяттинской агломерации ⁵⁹	Соглашение о сотрудничестве и взаимодействии по развитию Самарско-Тольяттинской	Положение о Координационном совете по развитию Самарско-Тольяттинской агломерации ⁶⁰

⁵¹ Утв. постановлением Законодательной Думы Томской области от 26.03.2015 № 2580

⁵² Утв. постановлением Администрации Томской области от 08.07.2011 № 204а

⁵³ <https://ino-tomsk.ru/ru/umnyy-i-udobnyy-gorod/tomskaya-aglomeratsiya>

⁵⁴ Утв. постановлением Администрации Томской области от 12.12.2014 № 484а

⁵⁵ Утв. постановлением Алтайского краевого Законодательного Собрания от 19.11.2012 № 569

⁵⁶ Утв. постановлением Администрации Алтайского края от 19.01.2016 № 12.

⁵⁷ Утв. постановлением Администрации Алтайского края от 12.11.2015 № 461

⁵⁸ Утв. постановлением Правительства Самарской области от 12.07.2017 № 441

⁵⁹ Утв. постановлением Правительства Самарской области от 26.07.2016 № 407

⁶⁰ Утв. распоряжением Правительства Самарской области от 15.01.2014 №7-р

Субъект РФ	Вид документа					
	Законы, касающиеся управления развитием агломераций	Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ	Схема территориального планирования субъекта РФ	Схема территориального планирования агломерации	Межмуниципальные соглашения	Иные документы
		(констатируется наличие Самарско-Тольяттинской агломерации, указаны приоритеты ее развития)			агломерации	Стратегия развития Самарско-Тольяттинской агломерации Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры Самарско-Тольяттинской агломерации
Челябинская область	Проект закона Челябинской области «О развитии агломераций в Челябинской области» ⁶¹	Стратегия социально-экономического развития Челябинской области до 2020 года ⁶² (границы и основные характеристики двух агломераций – Челябинской и Магнитогорской) Проект Стратегии социально-экономического развития Челябинской области до 2035 года	Схема территориального планирования Челябинской области ⁶³	Схема территориального планирования части территории Челябинской области применительно к главному планировочному узлу города Челябинска (территория Челябинской агломерации) ⁶⁴ Постановление Правительства Челябинской области от 22.11.2017 № 601-П «О подготовке схемы территориального планирования части территории Челябинской области (Златоустовский, Миасский, Карабашский, Чебаркульский городские округа, Кусинский и Саткинский муниципальные районы (территория агломерации «Горный Урал»))»	Соглашение о создании Челябинской агломерации ⁶⁵ Соглашение о создании агломерации «Горный Урал»	Концепция развития агломерации «Горный Урал» Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры Челябинской агломерации

⁶¹ <http://econom-chelreg.ru/files/article/PROEKT%20zakona%20oblasti.docx>

⁶² Принята постановлением Законодательного собрания Челябинской области от 26.03.2014 № 1949

⁶³ Утв. постановлением Правительства Челябинской области от 24.11.2008 № 389-П

⁶⁴ Утв. постановлением Правительства Челябинской области от 20.04.2016 № 172-П

⁶⁵ Утв. решением Челябинской городской Думы от 24.06.2014 № 52/6

Как видно из приведенной таблицы, практически везде, за единичными исключениями, факт наличия на территории региона агломерации (или нескольких агломераций), как минимум, упомянут в действующей стратегии социально-экономического развития. При этом чуть менее трети от общего числа рассматриваемых субъектов РФ относятся к 4 типу, т.е. не только встраивают элементы агломерационной политики в действующие документы стратегического планирования, но и целенаправленно фокусируются на развитии непосредственно агломераций.

Далее на примере 20 субъектов Российской Федерации, отнесенных к 3 и 4 типам, был проведен углубленный анализ документов регионального и межмуниципального уровней на предмет отражения в них вопросов развития городских агломераций. Наряду с принятыми/действующими документами анализировались также проекты документов.

2. Основные виды документов, институционализирующих управление развитием агломераций

2.1. Региональные законы, касающиеся агломераций

Как отмечено выше, распространение получили два основных вида законодательного оформления агломерационной тематики на уровне субъекта РФ, отражающие два принципиально различных подхода к управлению развитием агломераций.

Первый вид можно назвать «явным», так как агломерационная тематика в этих случаях выносится в название закона: это региональные законы о городских агломерациях соответствующего субъекта РФ. Такие законы, как правило, невелики по объему и носят рамочный, декларативный характер, не столько регулируя управление развитием агломераций, сколько демонстрируя внимание региона к этой проблематике. Некоторые из этих законов наряду с полномочиями органов государственной власти субъекта РФ в той или иной форме затрагивают сферу компетенции органов местного самоуправления муниципальных образований, конкретизируя их сферу

деятельности в рамках полномочий, установленных с Федеральным законом от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Законом № 131-ФЗ).

Примеры такого подхода – Закон Томской области от 10.04.2017 №23-ОЗ «О развитии агломераций в Томской области» и совпадающий с ним текстуально на 90% проект закона Челябинской области «О развитии агломераций в Челябинской области».

Законами установлены полномочия органов государственной власти субъекта РФ в отношении агломераций, которые включают в себя создание уполномоченного органа по развитию агломераций, координационных, совещательных органов в сфере развития агломераций, а также разработку и утверждение государственных программ, прогноза социально-экономического развития, стратегии социально-экономического развития соответствующих субъектов РФ в сфере развития агломераций. При этом остается не вполне ясным, что подразумевается под документами стратегического планирования субъекта РФ «в сфере развития агломераций». По-видимому, эта формулировка возникла как реакция на отсутствие в федеральном Законе № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Закон № 172-ФЗ) документов стратегического планирования агломераций как таковых.

Органам местного самоуправления данные законы уделяют немного места. В частности, установлена их функция принимать решение о «создании агломерации» «в соответствии с федеральным законодательством и муниципальными правовыми актами». Эта функция не раскрыта, но можно предположить, что под соответствием федеральному законодательству имеется в виду установленное статьей 8 Закона № 131-ФЗ право муниципальных образований учреждать межмуниципальные организации и заключать межмуниципальные договоры и соглашения.

Кроме того, муниципальные образования указаны в качестве субъектов взаимодействия с исполнительными органами государственной власти субъекта РФ без конкретизации форм этого взаимодействия.

В проекте закона Ростовской области «О развитии агломераций в Ростовской области» прямо указано: «Решение о создании агломерации принимается органами местного самоуправления муниципальных образований путем заключения ими договоров (соглашений) в рамках осуществления межмуниципального сотрудничества в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Далее по тексту законопроекта речь идет исключительно о направлениях деятельности органов государственной власти Ростовской области по отношению к развитию агломераций. Следует подчеркнуть, что сформулированы они весьма осторожно, в логике не прямого управления, а «оказания поддержки агломерациям, направленной на содействие развитию». Понятие «полномочия» применительно к органам как государственной власти, так и местного самоуправления, в законопроекте не используется.

При этом сам по себе перечень направлений оказания поддержки агломерациям открыт и довольно широк, приведем лишь некоторые:

- развитие межмуниципального сотрудничества;
- комплексное освоение территорий агломераций;
- формирование благоприятной среды для развития предпринимательства;
- решение вопросов социальной направленности, жилищно-коммунального хозяйства, градостроительства, архитектурного планирования на территориях агломераций;
- развитие объектов инженерной, энергетической и иных инфраструктур;
- развитие жилищного строительства;

- формирование единого культурного пространства, развитие туризма;
- развитие системы научных исследований и экспериментальных разработок в области агломерационных процессов.

Также согласно законопроекту, в целях координации деятельности по развитию агломераций при Правительстве Ростовской области создается координационный совет по вопросам развития агломераций (его функции законопроектом не определены). Данный пункт закрепляет сложившуюся практику: с 2012 г. в регионе действует Координационный совет при Правительстве Ростовской области «по взаимодействию в формировании и развитии единого территориально-экономического комплекса Ростовской агломерации».

Закон Белгородской области от 01.03.2016 № 58 «О развитии агломераций в Белгородской области» корректнее в формулировках (речь в нем идет именно о «содействии развитию» и «обеспечению функционирования» агломераций, а не об их создании) и уделяет большее внимание функциям муниципальных образований в данных сферах. Более того, именно роль муниципальных образований фактически признается ключевой.

Так, указано, что «для координации принятия решений по вопросам функционирования агломерации» муниципальные образования, на территории которых находится агломерация, вправе образовывать ассоциации муниципальных образований, а «для обеспечения функционирования и развития» агломерации – вправе «учреждать хозяйственные общества, образовывать межмуниципальные объединения и другие межмуниципальные организации, а также заключать соответствующие договоры и соглашения». Таким образом, установленные Законом № 131-ФЗ формы участия муниципальных образований в межмуниципальном сотрудничестве «привязаны» к задачам развития агломераций.

В свою очередь, органы государственной власти Белгородской области «содействуют развитию межмуниципального сотрудничества, оказывают поддержку агломерациям в порядке и формах, определяемых Правительством Белгородской области». В число таких форм входят разработка и реализация стратегии социально-экономического развития агломерации, проектов и программ, направленных на содействие различным аспектам развития агломераций, а также оказание финансовой поддержки развитию агломераций.

Координация деятельности по развитию агломераций возложена на созданный Губернатором Белгородской области Совет по развитию агломераций на территории региона (в 2011 г. созданы два таких Совета – по развитию Белгородской и Старооскольско-Губкинской агломераций, см. ниже). Основные задачи данных Советов – координация деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления муниципальных образований по содействию развитию агломераций и инициирование и участие в разработке и реализации конкретных предложений, программ, проектов, направленных на развитие агломераций.

В таблице 2 приведены основные направления деятельности органов государственной власти по оказанию содействия развитию агломераций, указанные в упомянутых региональных законах. Как видим, их набор в высокой степени пересекается – прежде всего, в части направлений, связанных с развитием коммуникаций, освоением территории, формированием городской среды.

Таблица 2. Направления деятельности органов государственной власти по оказанию содействия развитию агломераций, указанные в региональных законах

Направление	Белгородская область	Ростовская область	Челябинская область
Комплексное освоение территорий агломераций	+	+	+
Развитие конкурентных преимуществ территорий агломераций	+	+	+
Формирование благоприятной среды для развития предпринимательства в агломерациях	+	+	+
Решение вопросов социальной направленности, жилищно-коммунального хозяйства, градостроительства, архитектурного планирования на территориях агломераций	+	+	+
Развитие объектов инженерной, энергетической и иных инфраструктур	+	+	+
Оптимизация транспортного сообщения в границах агломераций	+	+	+

Направление	Белгородская область	Ростовская область	Челябинская область
Развитие жилищного строительства	+	+	+
Формирование единого культурного пространства		+	
Развитие туризма	+		+
Развитие системы научных исследований и экспериментальных разработок в области агломерационных процессов	+	+	
Развитие межмуниципального сотрудничества		+	
Решение иных вопросов развития агломераций	+	+	+

Второй вид региональных законов – «неявный», так как из их названия не следует напрямую их связь с развитием агломераций. Однако влияние таких законов на развитие агломераций зачастую сильнее, чем у рамочных законов первого вида. Это, в основном, региональные законы о перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ – отдельными статьями таких законов в соответствии с ч. 1.2 ст. 17 Закона № 131-ФЗ в пользу субъекта РФ перераспределяются полномочия муниципальных образований, входящих в границы агломераций на территории данного субъекта РФ.

Таким образом цель развития агломераций используется региональными властями как повод в очередной раз ограничить полномочия местного самоуправления. В результате фактически учреждается государственный (региональный) уровень управления агломерациями.

Из рассматриваемых субъектов РФ законы второго вида приняты в Нижегородской и Новосибирской областях и Приморском крае⁶⁶. При этом в соответствующем законе Нижегородской области указано, что полномочия перераспределяются «в целях обеспечения единых подходов и стандартов при осуществлении градостроительной деятельности, создания комфортной среды и благоприятных условий жизнедеятельности граждан, развития инвестиционно-промышленного потенциала Нижегородской агломерации», а в законе Приморского края – «в целях формирования и развития Владивостокской агломерации».

В законе Новосибирской области мотивировка передачи полномочий отсутствует, а агломерация как таковая даже не упоминается, хотя все муниципальные образования, полномочия которых подлежат перераспределению, входят в Новосибирскую агломерацию.

Набор передаваемых полномочий во всех трех субъектах РФ затрагивает полномочия в сфере градорегулирования, территориального планирования и землепользования, но различается как в конкретных

⁶⁶ Реквизиты указанных законов приведены в Таблице 1.

полномочиях, так и в типах муниципальных образований, у которых эти полномочия изымаются. В частности, в Нижегородской областях и Приморском крае изымаются полномочия у муниципальных образований всех видов, а в Новосибирской области – только у городских и сельских поселений.

В обобщенном виде полномочия, передаваемые указанными законами, приведены в таблице 3.

Таблица 3. Полномочия муниципальных образований агломераций, передаваемые органам государственной власти субъектов РФ, согласно законам субъектов РФ

Полномочие	Нижегородская область	Приморский край	Новосибирская область
Подготовка и утверждение документов территориального планирования, в т. ч. внесение в них изменений	для всех муниципальных образований, кроме полномочий по публичным слушаниям	для всех муниципальных образований, кроме полномочий по публичным слушаниям	только для поселений
Подготовка ПЗЗ и внесение изменений в ПЗЗ	для всех муниципальных образований, кроме полномочий по публичным слушаниям	для всех муниципальных образований, кроме полномочий по публичным слушаниям	
Утверждение ПЗЗ	для всех муниципальных образований, кроме полномочий по публичным слушаниям	для всех муниципальных образований, кроме полномочий по публичным слушаниям	только для поселений
Подготовка документации по планировке территории	для всех муниципальных образований, кроме полномочий по публичным слушаниям		
Утверждение документации по планировке территории	для всех муниципальных образований, кроме полномочий по публичным слушаниям		только для поселений
Утверждение местных нормативов градостроительного проектирования		для всех муниципальных образований	

Полномочие	Нижегородская область	Приморский край	Новосибирская область
Распоряжение земельными участками (за исключением ряда оговоренных полномочий)	для всех муниципальных образований	для всех муниципальных образований	только для поселений
Принятие решений о комплексном развитии территорий	для всех муниципальных образований	для всех муниципальных образований	
Утверждение схем водоснабжения и водоотведения		для всех муниципальных образований	
Утверждение схем теплоснабжения		для поселений и некоторых городских округов	
Установление порядка организации и проведения общественных обсуждений или публичных слушаний		для всех муниципальных образований	
Утверждение схемы размещения рекламных конструкций, выдача и аннулирование разрешений на размещение рекламных конструкций		для всех муниципальных образований	
Ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности		для всех муниципальных образований	
Перевод земель, находящихся в частной собственности, из одной категории в другую		для всех муниципальных образований	

2.2. Документы стратегического планирования субъектов РФ, касающиеся агломераций

В ряде регионов вопросы развития агломераций акцентируются в документах стратегического планирования субъекта РФ: стратегиях социально-экономического развития, схемах территориального планирования и/или государственных программах субъекта РФ.

Глубина проработки агломерационных вопросов в этих документах варьирует. С одной стороны, в стратегиях социально-экономического развития практически всех субъектов РФ 3 и 4 типов⁶⁷ агломерации упоминаются как точки роста региона, декларируется важность их развития для развития региона, иногда таковое развитие выделяется в отдельный стратегический приоритет. С другой стороны, в большинстве стратегий этим все и ограничивается.

Пример такого подхода – «Стратегия социально-экономического развития Белгородской области на период до 2025 года». В ней развитие Белгородской и Старооскольско-Губкинской агломераций указано как одно из трех приоритетных направлений социально-экономического развития региона, а данные агломерации определены как «точки роста» и «опорные территории» области. При этом, однако, конкретные задачи или проекты, направленные на агломерационную интеграцию, в стратегии не представлены, соотношение задач стратегии с данным приоритетным направлением не прояснено, и развитие агломераций выглядит ничем не подкрепленным пожеланием.

Также формально вопросы развития агломераций отражены в «Стратегии развития Нижегородской области до 2020 года». Там территория Нижегородской агломерации рассматривается просто как одна из зон опережающего экономического развития области, для которой, наряду с другими зонами, определены отрасли специализации.

⁶⁷ Исключение – Республика Башкортостан, в действующей стратегии социально-экономического развития которой агломерации даже не упоминаются.

Исключение из отмеченного положения вещей представляют Ульяновская и Свердловская области и Приморский и Алтайский края, в стратегиях социально-экономического развития которых сделаны попытки выйти за рамки сугубо «постановочного» освещения задач развития агломераций.

В «Стратегии социально-экономического развития Ульяновской области до 2030 года» обозначен стратегический приоритет «Сбалансированное пространственное развитие Ульяновской области», в рамках которого важное место занимает задача формирования двухъядерной агломерации «Ульяновск – Димитровград» на базе существующих Ульяновской и Димитровградской агломераций⁶⁸. Несмотря на сомнительность такой постановки задачи (агломерации не «формируются», а возникают естественным путем), предлагаемые механизмы решения этой задачи заслуживают внимания. Среди них – создание пространственно-непрерывных инфраструктурных систем жизнеобеспечения, развитие экстерриториальных социальных инфраструктур, поддержание пространственно непрерывных экологических сетей и пр.

В схожей логике задачи агломерационного развития отражены в «Стратегии социально-экономического развития Приморского края до 2025 года». В ней поставлена не вполне корректно сформулированная цель «формирования Владивостокской агломерации», но задачи в рамках достижения этой цели многообразны и конкретны. В числе этих задач – наращивание управленческих и других функций по отношению к экономическим кластерам Дальнего Востока и Забайкалья, синхронизация развития Владивостокского транспортного узла и г. Владивостока, реализация крупных образовательных проектов и проектов инфраструктурного развития и др., а также развитие системы управления развитием городской агломерации, предполагающее создание единых

⁶⁸ Следует отметить, что в других документах Ульяновской области Ульяновско-Димитровградская агломерация фигурирует как уже существующая (например, в Положении о Координационном совете по разработке и реализации программы развития Ульяновско-Димитровградской инновационной агломерации).

информационных систем и формирование органов управления агломерацией (координационного органа при администрации края и ассоциации муниципальных образований, входящих в агломерацию).

В «Стратегии социально-экономического развития Свердловской области на 2016-2030 годы» поставлены конкретные задачи «содействия формированию эффективного взаимодействия между центрами формирующихся агломераций ... и прилегающими к ним муниципальными образованиями, расположенными на территории Свердловской области; повышения в рамках агломераций транспортной связности, формирования единой полицентрической планировочной и социально-экономической системы». Указано, что эта и ряд других задач будут решаться в рамках стратегического проекта Свердловской области «Управление агломерационными процессами». Однако содержание данного проекта в стратегии не раскрыто, указано, что он будет реализован «в рамках государственных программ Свердловской области».

Специфический случай представляет «Стратегия развития Северо-Восточной зоны Алтайского края на период до 2025 года». Это – пример стратегии не субъекта РФ, а части субъекта РФ, разработанной в соответствии с . 9 ст. 32 Закона № 172-ФЗ.

Указанная стратегия включает в себя направление «Формирование Барнаульской агломерации как устойчивой точки роста и как механизма снятия ограничений развития краевого центра». В рамках этого направления выделены следующие задачи:

- развитие связывающей транспортной инфраструктуры;
- совместная координация развития жилищной застройки и инженерных коммуникаций (включая создание единой геоинформационной системы агломерации и единой нормативно-правовой базы регулирования строительства);

- развитие городской среды, в том числе развитие рекреационных территорий (включая строительство современного межмуниципального мусороперерабатывающего завода);
- координация программ социального развития (включая устранение неравномерностей и диспропорций охвата населения в размещении объектов социально-культурной сферы).

Нужно отметить, что по степени проработанности и конкретизации задач данный блок «субрегиональной» стратегии превосходит не только прочие стратегии социально-экономического развития субъектов РФ в части, касающейся развития агломераций, но и большинство концепций, разработанных непосредственно для агломераций (см. раздел 2.3).

Аналогичным образом варьирует отражение агломерационной тематики и в схемах территориального планирования (СТП) субъектов РФ. В большинстве СТП территории агломераций выделяются в отдельные планировочные районы, для которых, наряду с другими планировочными районами, устанавливаются свои приоритеты территориального развития и формируются карты планируемого размещения объектов регионального значения – и не более того. Такая практика, в частности, наблюдается в Нижегородской, Саратовской областях, Пермском крае. Иногда наряду с функциями в СТП указывается пространственный вектор развития: так, в СТП Саратовской области указано, что Саратовская агломерация будет наиболее интенсивно развиваться в восточном и северном направлениях.

При этом между схемами территориального планирования и стратегиями социально-экономического развития регионов в части отражения агломерационных вопросов иногда наблюдаются противоречия. Наиболее яркий пример таковых являют документы Республики Башкортостан: в региональной схеме территориального планирования указано наличие на территории региона четырех агломераций, в то время как в стратегии социально-экономического развития региона об агломерациях – ни слова (даже об Уфимской).

В государственные программы субъектов РФ задачи агломерационного развития включаются реже. Единственный выявленный прецедент – принятая в 2014 г. государственная программа Свердловской области «Совершенствование социально-экономической политики на территории Свердловской области до 2024 года», включающая подпрограмму «Развитие системы стратегического планирования и прогнозирования социально-экономического развития Свердловской области». В 2018 г. данная подпрограмма была дополнена задачами разработки нормативной базы и стратегии социально-экономического развития Екатеринбургской агломерации (на первом этапе) и Горнозаводской и Северной агломераций (на втором этапе).

Внесение в программу указанных изменений было вызвано необходимостью реализации вышеупомянутого проекта «Управление агломерационными процессами», включенного в региональную стратегию социально-экономического развития. Таким образом, госпрограмма стала инструментом реализации региональной агломерационной политики.

Особый случай – формат программ комплексного развития транспортной инфраструктуры агломерации. Программы такого типа с 2017 г. централизованно разрабатываются в рамках федерального приоритетного проекта «Безопасные и качественные дороги» (курируют проект Минтранс России и Росавтодор) для более чем 30 агломераций страны, в т.ч. большинства крупных агломераций, включенных в рассматриваемую выборку (за исключением агломераций Белгородской области, Ставропольского края и ХМАО).

Строго говоря, государственными программами субъектов РФ эти программы не являются, однако по сути содержат все признаки (элементы) таковых. Утверждаются они руководителями органов исполнительной власти субъектов РФ по согласованию с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.

Вместе с тем, считать эти программы органичными элементами политики субъектов РФ по развитию агломераций затруднительно. Их разработка ведется автономно от проводимой на региональном уровне деятельности по развитию агломераций (если таковая имеет место). Как следствие, даже границы агломераций, определенные в целях реализации данного федерального проекта, не всегда совпадают с границами тех же агломераций, определенными на уровне субъектов РФ и фигурирующими в программных документах субъектов РФ. Причем присутствуют расхождения в разные стороны. К примеру, в трактовке Минтранса России Ульяновская агломерация не включает городской округ Димитровград, в то время как на уровне области агломерация именуется Ульяновско-Димитровградской. Напротив, Челябинская агломерация в данной трактовке в два с лишним раза больше, чем агломерация, определенная действующим в регионе межмуниципальным соглашением и отраженная в схеме территориального планирования агломерации.

2.3. Концепции развития агломераций

Закон № 172-ФЗ не предусматривает наличие такого документа как стратегия социально-экономического развития агломерации. При этом согласно части 9 статьи 32 указанного закона, «в соответствии с законом субъекта Российской Федерации могут разрабатываться стратегии социально-экономического развития части территории субъекта Российской Федерации, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования субъекта Российской Федерации». Городская агломерация как часть территории субъекта РФ безусловно подпадает под приведенные критерии, и теоретически возможна разработка стратегий социально-экономического развития агломераций в формате документов стратегического планирования субъекта РФ. Однако подобные прецеденты в

чистом виде на сегодняшний день не выявлены. В какой-то степени близка к ним «Стратегия развития Северо-Восточной зоны Алтайского края на период до 2025 года» (см. раздел 2.2), но территория данной зоны шире территории Барнаульской агломерации.

Кроме того, существуют планы включения Стратегии развития Челябинской агломерации до 2035 года как части территории Челябинской области в структуру разрабатываемой «Стратегии социально-экономического развития Челябинской области до 2035 г.».

Вместе с тем, существует ряд документов (и проектов документов) де-факто стратегического характера, как правило, носящих более мягкое название «концепций» развития агломераций: «Концепция развития Барнаульской агломерации на период до 2025 года», «Концепция социально-экономического и пространственно-территориального развития агломерации «Томск – Северск – Томский район»», «Концепция развития Сургутской агломерации», проекты «Концепции развития Ставропольской агломерации» и «Концепции развития Махачкалинской агломерации». Формальное исключение – «Стратегия развития Самарско-Тольяттинской агломерации» (2013 г.), но по сути это также концепция, а не документ стратегического планирования в трактовке федерального законодательства.

Заказчиком разработки таких документов обычно выступают органы государственной власти субъекта РФ, но их статус зачастую неясен. По сути это нечто среднее между ни к чему формально не обязывающей научно-исследовательской работой, посвященной выявлению границ и/или направлений перспективного развития агломерации⁶⁹, и региональным документом стратегического планирования, интегрированным в систему долго-, средне и краткосрочного социально-экономического планирования.

⁶⁹ Таких исследований немало. Среди последних по времени можно выделить проведенные в 2016 г. исследования «Принципы формирования Екатеринбургской агломерации» (Российский институт градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор» по заказу Министерства строительства и развития инфраструктуры Свердловской области) и «Разработка комплексной транспортной схемы Новосибирской агломерации для обеспечения нужд Новосибирской области» (Сибирский государственный университет путей сообщения по заказу Министерства строительства Новосибирской области). Оба исследования опираются на разработанные схемы территориального планирования Екатеринбургской и Новосибирской агломераций соответственно.

Структура подобных документов близка структуре традиционных стратегий социально-экономического развития. Как правило, они содержат детальный анализ социально-экономического положения соответствующих агломераций (включая SWOT-анализ) и формулируют направления их развития с конкретизацией отраслевых приоритетов территорий в рамках агломераций. За исключением «Стратегии развития Самарско-Тольяттинской агломерации», они также включают в себя модель управления развитием агломерации.

Эта модель во всех случаях базируется на договорных принципах межмуниципального взаимодействия. Так, управление развитием Барнаульской агломерации предполагается осуществлять через уже действующую НКО Ассоциация «Барнаульская агломерация интеграционного развития территорий», в рамках которой функционируют общее собрание членов Ассоциации (Межмуниципальный Совет) и исполнительная дирекция Ассоциации. В сходной логике видят систему управления развитием агломерации разработчики «Концепции развития Ставропольской агломерации»: предлагается сформировать Совет агломерации (Координационный орган, решающий общие стратегические вопросы) и Управляющую компанию (исполнительный орган для реализации межмуниципальных проектов).

Проект концепции развития Ставропольской агломерации включает, кроме того, раздел «Модель пространственной организации территории», содержательно близкий к формату схемы территориального планирования агломерации.

В Концепции развития Барнаульской агломерации подобный раздел отсутствует, но присутствует изложение механизмов реализации Концепции, которые включают в себя, в частности:

- разработку Стратегии развития агломерации;
- актуализацию Генеральных планов и Схем территориального планирования муниципальных образований агломерации;

- совершенствование и оптимизацию транспортной инфраструктуры;
- подготовку долгосрочной концептуальной схемы строительства объектов социальной сферы с учетом развития транспортного сообщения и жилищного строительства;
- принятие инвестиционного стандарта и поддержка инвестиционной деятельности на территории агломерации;
- подготовку концепций по созданию техно- и агропарка, кластеров на территории агломерации.

При этом, однако, полномочия конкретных субъектов в рамках реализации поставленных задач с использованием указанных механизмов в рассмотренных документах не установлены.

Данную концепцию логично рассматривать как документ, раскрывающий положения «Стратегии развития Северо-Восточной зоны Алтайского края на период до 2025 года», касающиеся Барнаульской агломерации. Однако в действительности не все задачи, поставленные в рамках стратегии, нашли отражение в концепции: в частности, отсутствуют задачи создания единой геоинформационной системы и единой нормативно-правовой базы регулирования строительства агломерации, строительства межмуниципального мусороперерабатывающего завода.

В свою очередь, наиболее «продвинутой» подход к содержанию концепций развития агломерации представлен в «Концепции социально-экономического и пространственно-территориального развития агломерации «Томск – Северск – Томский район»» и «Концепции развития Сургутской агломерации». В рамках перечня вопросов местного значения муниципальных образований, входящих в эти агломерации, на основе системы критериев выделены потенциальные вопросы совместного ведения агломерации, которые, в свою очередь, ранжированы на вопросы, которые могут решаться муниципальными образованиями совместно в первую и во вторую очередь.

Также концепциями установлены организационно-правовые механизмы реализации агломерационных проектов. В частности, для Томской агломерации они следующие:

- заключение и исполнение разовых (краткосрочных) договоров о совместной деятельности (сотрудничестве) в случаях, когда участвующие в нем стороны совместно проводят разовые действия (например, совместное проведение спортивного мероприятия, совместная разовая закупка оборудования в целях снижения цены закупки);
- заключение и исполнения длящихся во времени договоров о совместной деятельности (сотрудничестве) в случаях, когда участники осуществляют систематическое сотрудничество по решению определенной задачи, входящей в число вопросов местного значения (например, договор о совместном вывозе ТБО);
- создание совместных хозяйствующих субъектов для институционализации совместного решения публичных задач на постоянной основе (отношения в данном случае регулируются учредительными документами, решениями органов управления создаваемых юридических лиц, а также договорами между создаваемыми хозяйствующими субъектами и участниками агломерации, выступающими, в том числе, потребителями услуг, оказываемых данными хозяйствующими субъектами).

Концепциями также предусмотрено создание Координационных советов агломерации, обеспечивающих межмуниципальное взаимодействие в рамках агломерации.

2.4. Схемы территориального планирования агломераций

Схемы территориального планирования (СТП) агломераций разработаны в шести рассматриваемых субъектах РФ: Новосибирской, Ростовской, Самарской, Челябинской областях и Алтайском и Красноярском

краях для Новосибирской, Ростовской, Самарско-Тольяттинской, Челябинской, Барнаульской и Красноярской агломераций соответственно. Также в Челябинской области ведется разработка СТП для агломерации «Горный Урал».

По своей сути СТП агломераций представляют собой СТП части территории субъекта РФ⁷⁰, совпадающей с территорией агломерации. СТП Челябинской агломерации так и именуется: «Схема территориального планирования части территории Челябинской области применительно к главному планировочному узлу города Челябинска (территория Челябинской агломерации)». СТП Ростовской агломерации официально именуется: «Схема территориального планирования Юго-Западного района Ростовской области (Ростовской агломерации)».

Главным разработчиком четырех из шести указанных СТП (за исключением Ростовской и Челябинской агломераций) является Российский институт градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор», отсюда известная унифицированность их формата.

СТП агломераций разработаны в тех регионах, где агломерация институционализируется через межмуниципальное соглашение о сотрудничестве. Это дает формальное основание ссылаться в СТП на следование принципам межмуниципального сотрудничества. Так, в преамбулах большинства проанализированных СТП содержится почти идентичная формулировка, что данный документ «является градостроительным документом регионального уровня, обеспечивающим устойчивое развитие территорий и выработку основных направлений градостроительной политики **на принципах межмуниципального сотрудничества** муниципальных образований, вошедших в состав ... агломерации». При этом в действительности муниципальные образования

⁷⁰ Возможность разработки СТП субъекта РФ для части территории субъекта РФ установлена ч. 2 ст. 14 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

как таковые в разработке данного документа не участвуют ввиду отсутствия соответствующих полномочий.

Только СТП Челябинской агломерации в явном виде опирается на действующие СТП Челябинской области и муниципальных районов и генеральные планы городских округов, входящих в агломерацию. В данной СТП указано, что «Объем предложенных градостроительных мероприятий предполагает обеспечение взаимоувязанного развития всех территорий и рассчитан на реализацию с привлечением как бюджетных средств, так и частного капитала», но механизмы обеспечения этого взаимоувязанного развития агломерации не приведены.

В случае Ростовской области разработка СТП Ростовской агломерации опережала разработку (актуализацию) СТП и генеральных планов входящих в агломерацию муниципальных образований. Интеграционные проекты, использующие потенциал взаимодействия муниципальных образований, в данной схеме также отсутствуют.

Следует также отметить, что СТП Красноярской агломерации была разработана в 2008-2009 гг., но утверждена только в 2017 г., причем без актуализации, в связи с чем о ее использовании в качестве рабочего документа говорить было затруднительно. Лишь в августе 2018 г. эта СТП была актуализирована, в том числе, с учетом СТП Красноярского края, утвержденной в 2016 г.

В сущности, необходимость разработки отдельной схемы территориального планирования для агломерации при наличии СТП субъекта РФ и СТП и генпланов муниципальных образований, входящих в агломерацию, представляется сомнительной. Более логичным представляется формат, при котором в рамках СТП соответствующего субъекта РФ акцентируются вопросы агломерационного развития (см. раздел 2.2).

2.5. Межмуниципальные соглашения о сотрудничестве в рамках агломераций

Это самая распространенная форма институционализации межмуниципального взаимодействия: не менее чем в 12 субъектах РФ из числа рассматриваемых были заключены межмуниципальные соглашения о сотрудничестве в рамках агломераций (к сожалению, не все эти соглашения доступны в открытых источниках).

Наиболее типичны многосторонние соглашения о взаимодействии муниципальных образований в целях развития агломераций (иногда они некорректно именуется соглашениями о «создании» или «формировании» агломерации). Они подписываются (в идеале) всеми муниципальными образованиями, входящими в агломерацию (иногда также представителем исполнительных органов государственной власти субъекта РФ), и носят в большей степени рамочный, декларативный характер, намечая контуры дальнейшего взаимодействия по широкому кругу вопросов. Основные содержательные пункты таких соглашений: формирование координационных и/или совещательных органов по межмуниципальному взаимодействию и совместная разработка плановых документов разного рода. Иногда с разной степенью конкретизации указываются также потенциальные направления межмуниципального взаимодействия. Упоминания межмуниципальных некоммерческих организаций и межмуниципальных хозяйственных обществ (намерений учреждения конкретных межмуниципальных организаций) в таких соглашениях не выявлено, в лучшем случае констатируется законодательно установленное право муниципальных образований их создавать для решения вопросов развития агломерации. Финансовые обязательства сторон в данных соглашениях также отсутствуют, если не считать достаточно размытый по содержанию пункт соглашения между Пермью и Пермским районом (см. ниже).

Пример формального подхода к подготовке таких соглашений представляет «Соглашение о сотрудничестве и взаимодействии по развитию

Самарско-Тольяттинской агломерации». В нем стороны, включая Правительство Самарской области, ограничиваются указанием приоритетных направлений сотрудничества, сформулированных в общем виде («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.), и созданием координационного органа для обеспечения взаимодействия органов местного самоуправления, органов государственной власти региона и повышения эффективности управления развитием агломерации (Координационного совета по развитию Самарско-Тольяттинской агломерации). По сути, это соглашение об учреждении органа управления развитием соответствующих агломераций – однако без четко определенных полномочий этого органа и механизмов их реализации.

В схожей логике выдержано «Соглашение между муниципальными образованиями Чувашской Республики: г. Чебоксары, г. Новочебоксарск, Мариинско-Посадским, Моргаушским, Цивильским, Чебоксарским районами о межмуниципальном сотрудничестве». Его особенность – фиксированный срок действия. Соглашение было заключено в 2010 г. сроком на 5 лет, информации о продлении его действия нет.

Соглашения о создании Челябинской агломерации и агломерации «Горный Урал», разработанные по единому образцу (типичная ситуация для соглашений, разрабатываемых для агломераций одного региона), более содержательны. Стороны данных соглашений договорились по четырем позициям, предусматривающим реализацию следующих шагов:

- разработка концепции социально-экономического развития агломерации;
- участие в согласовании проекта схемы территориального планирования агломерации (разработчиком в данном случае выступает субъект РФ);

- 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.

Как видим, три из четырех пунктов подразумевают координационно-согласовательные механизмы взаимодействия и их организационное оформление (через межмуниципальный совет). Исключение составляет первый пункт, предполагающий не согласование, а совместную разработку общеагломерационного планового документа. Однако статус этого документа и механизмы его разработки неясны.

Также разработанные по единому образцу «Соглашение о создании и совместном развитии Новосибирской агломерации Новосибирской области» и «Соглашение о создании и совместном развитии Барабинско-Куйбышевской агломерации Новосибирской области» содержат более широкий набор задач, которые призваны решаться в рамках межмуниципального сотрудничества, и механизмов их решения. В частности, указанными соглашениями предполагаются:

- формирование стратегических приоритетов комплексного развития территории агломерации на средне- и долгосрочную перспективу;
- мониторинг и анализ социально-экономических процессов на территории агломерации;
- разработка и утверждение планово-прогнозных документов развития агломерации (для Новосибирской агломерации) и совместная разработка и утверждение планово-прогнозных документов муниципальных образований, входящих в агломерацию (для Барабинско-Куйбышевской агломерации);

- разработка и реализация управленческих механизмов межмуниципального сотрудничества при планировании объектов размещения капитального строительства;
- обоснование развития транспортной инфраструктуры на территории агломерации;
- разработка предложений по оптимизации системы расселения на территории агломерации.

Кроме того, указанные соглашения предполагают разработку Стратегии социально-экономического развития Новосибирской агломерации и Концепции развития Барабинско-Куйбышевской агломерации, трактуемые как инструменты реализации соглашений. Что касается схем территориального планирования, то для Новосибирской агломерации на момент заключения соглашения она уже была разработана, и в соглашении присутствует ссылка на нее, а в отношении Барабинско-Куйбышевской агломерации такая задача не ставится. Договоренность о создании координационного совета в соглашениях также присутствует. Как и в челябинских соглашениях, специально подчеркивается неизменность границ муниципальных образований.

В новосибирских соглашениях большинство задач уже выходят за рамки обмена информацией и согласования проектов документов: речь, как правило идет о совместной работе, результатом которой явятся некие общие для муниципальных образований агломерации документы. Но, как и в рассмотренных выше случаях, статус этих документов и механизмы их разработки не раскрыты.

Также нужно отметить, что «Соглашению о создании и совместном развитии Новосибирской агломерации» предшествовало «Соглашение о намерении создания Новосибирской агломерации», которое наряду с муниципальными образованиями было подписано губернатором Новосибирской области и содержало самое общее описание контуров сотрудничества. В частности, стороны договорились о «необходимости

обсуждения вопросов», касающихся разработки схемы территориального планирования агломерации, создания единой информационно-аналитической системы обеспечения градостроительной деятельности и «возможности реализации» на территории агломерации ряда программ (оптимизации размещения производственных сил, повышения инвестиционной привлекательности, повышения уровня занятости населения, улучшения транспортной мобильности и пр.). «Соглашение о создании и совместном развитии Барабинско-Куйбышевской агломерации Новосибирской области», таким образом, конкретизировало пункты данного соглашения, хотя и не сильно продвинулось в плане установления механизмов их реализации.

«Соглашение о создании и совместном развитии Пермской городской агломерации» отличается от упомянутых выше тем, что подписано только двумя участниками агломерации – городским округом Пермь и Пермским муниципальным районом (с перспективой присоединения в дальнейшем других муниципальных образований агломерации). По содержанию оно близко новосибирским: также включает в себя договоренности о разработке концепции социально-экономического развития и схемы территориального планирования агломерации, о создании («по мере необходимости») координационных и совещательных органов, о механизмах взаимодействия сторон (информационный обмен, консультации, заседания, совещания, но также и «реализация совместных программ, проектов и мероприятий» – без указания механизмов совместной реализации). Из менее «стандартных» пунктов соглашения – договоренность о подготовке и направлении в правительство края предложений об учете агломерации в схеме территориального планирования и Стратегии социально-экономического развития Пермского края и об «организационном оформлении» Пермской городской агломерации в долях: город Пермь – 2/3, Пермский район – 1/3. Однако форма этого организационного оформления не уточнена, в чем выражаются указанные доли, из текста соглашения неясно.

Отдельную группу составляют двусторонние соглашения о межмуниципальном сотрудничестве между городом-ядром агломерации и окружающим его / примыкающим к нему муниципальным районом. В таких соглашениях, в отличие от также двустороннего соглашения между Пермью и Пермским районом, агломерационная тематика не выносится в предмет соглашения, а решаемые задачи не позиционируются как задачи агломерационного развития, даром что де-факто все равно работают на агломерационную интеграцию.

Так, в «Соглашении о межмуниципальном сотрудничестве» между городским округом Томск и Томским муниципальным районом⁷¹ указано, что стороны обязуются сотрудничать в числе прочего «в процессе выполнения мероприятий, направленных на создание и организацию деятельности агломерации «Большой Томск»», но в перечне целей, для достижения которых заключено соглашение, понятие агломерации не фигурирует. Содержательно же это соглашение близко к рассмотренному выше «Соглашению о сотрудничестве и взаимодействии по развитию Самарско-Тольяттинской агломерации» и затрагивает исключительно совещательные формы сотрудничества (информационный обмен, создание совместных рабочих групп, проведение совместных совещаний). Правда, в числе целей соглашения фигурирует «объединение финансовых средств, материальных и иных ресурсов Сторон для совместного решения вопросов местного значения», но механизмы достижения этой цели не раскрываются.

Наряду с подобными декларациями о намерении «дружить», имеются и примеры более конкретизированных двусторонних соглашений, заключаемых с целью разрешения определенных проблем межмуниципального взаимодействия и/или предотвращения возможных межмуниципальных конфликтов в хозяйственной сфере. Однако и в этих

⁷¹ Близкое по формату соглашение заключено также между Томском и Бакcharским районом, но его отнесение к документам, институционализирующим развитие агломерации, дискуссионно, так как данный район, хотя и тяготеет к Томску, в его агломерацию, по-видимому, не входит.

случаях используются исключительно механизмы согласования и координации деятельности между муниципальными образованиями, входящими в агломерацию.

Так, «Соглашение о сотрудничестве между муниципальным образованием город Иркутск и Иркутским районным муниципальным образованием» (слово «агломерация» в нем даже не упоминается) затрагивает широкий круг вопросов совместного предоставления услуг водоснабжения и водоотведения. В частности, стороны договорились по следующим вопросам:

- разработка основных направлений, принципов и целевых показателей развития централизованных систем водоснабжения и водоотведения города Иркутска и Иркутского района;
- составление фактических и прогнозных балансов потребления питьевой воды, количества и состава сточных вод по городу Иркутску и Иркутскому району;
- разработка проекта карты (схемы) планируемого размещения объектов централизованных систем водоснабжения и водоотведения города Иркутска и поселений Иркутского района;
- разработка перечня основных мероприятий по реализации схем водоснабжения и водоотведения;
- обеспечение населения, предприятий и социальных объектов города и района хозяйственно-питьевой водой надлежащего качества;
- повышение безопасности и надежности источников питьевого водоснабжения;
- обеспечение водоотведения и обеззараживания сточных вод.

Установлено, что в целях реализации соглашения стороны согласовывают совместный план мероприятий. При этом соглашение не предусматривает формирование каких-либо межмуниципальных организаций для оказания данных услуг. Разработка документов общемуниципального

характера (например, единой схемы водоснабжения и водоотведения Иркутска и Иркутского района) соглашением также не предусматривается.

Пример потенциально результативного взаимодействия в области решения частных вопросов являет Уфимская агломерация. В ее рамках между городом Уфа и окружающими муниципальными районами заключены соглашения, касающиеся организации перевозки учащихся до места обучения и обратно. Кроме того, администрация Уфы совместно с тремя районами Уфимской агломерации разрабатывает «Дорожную карту» по предоставлению земельных участков на территориях этих районов льготникам, состоящих на учете в Уфе. К сожалению, в открытом доступе эти документы отсутствуют, информация об их наличии получена в ходе опроса органов местного самоуправления крупнейших агломераций о практике межмуниципального взаимодействия.

Также в ходе данного опроса получена информация о подготовке соглашения между Чебоксарами и Моргаушским районом по вопросам обеспечения эффективного взаимодействия при предоставлении многодетным семьям земельных участков для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства или дачного строительства. Однако конкретное содержание согласуемой деятельности в этой сфере неясно, т.к. текст соглашения также недоступен.

2.6. Положения об органах управления развитием агломераций

Положения об органах управления развитием агломераций, как правило, разрабатываются во исполнение положений региональных законов и/или межмуниципальных соглашений о создании соответствующих органов, но могут быть разработаны и при отсутствии соответствующих законов. Подавляющее большинство таких органов управления – совещательные органы, наиболее типичной формой которых является Координационный совет (или просто Совет) по развитию агломерации (далее также – КС). Подобные Координационные советы к настоящему времени созданы в

Новосибирской, Барабинско-Куйбышевской, Ростовской, Самарско-Тольяттинской, Саратовской, Ульяновско-Димитровградской, Челябинской, Белгородской, Старооскольско-Губкинской, Владивостокской агломерациях. Применительно к Челябинской агломерации КС имеет правовую форму ассоциации муниципальных образований.

Функции таких Координационных советов, установленные соответствующими положениями, от агломерации к агломерации разнятся несущественно (многие из них восходят к единому шаблону). В большинстве случаев в число функций КС входят информационное взаимодействие в тех или иных сферах муниципального управления (в первую очередь, в сфере градостроительной деятельности), разработка совместных предложений и рекомендаций субъекту РФ, участие в разработке программ, направленных на социально-экономическое развитие агломерации, а также отдельных территорий, входящих в состав агломерации. Советы наделяются правом, помимо прочего, формировать рабочие группы и (в некоторых агломерациях) консультационные советы с участием не-членов КС⁷².

На первый взгляд, особый случай представляет Координационный совет по разработке и реализации программы развития Ульяновско-Димитровградской инновационной агломерации. Как следует из его названия, он призван решать достаточно узкую, хотя и важную в контексте агломерационного развития задачу: разработку общей программы развития агломерации (заметим, что статус этой программы не вполне ясен). Тем не менее, в перечне функций КС наряду с функциями по непосредственной разработке программы, присутствуют и «традиционные» функции такого рода органов: разработка концепции развития агломерации, участие в подготовке проектов документов территориального планирования муниципальных образований агломерации, участие в апробации механизмов и моделей управления развитием агломерации, содействие органам местного

⁷² При КС Самарско-Тольяттинской агломерации, в частности, сформированы Консультационный совет в сфере градостроительного планирования и ряд рабочих групп: по оптимизации занятости населения, по экологической политике, по реализации земельной политики и пр.

самоуправления муниципальных образований агломерации в разработке документов территориального планирования и пр.

В таблице 4 приведены данные о представительстве в составах КС некоторых агломераций органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления.

Таблица 4. Состав координационных советов по развитию агломераций, чел.

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

Как видно из таблицы, в составах КС по развитию данных агломераций преобладают представители органов государственной власти (исключение – КС по развитию Новосибирской агломерации). Руководит КС в большинстве случаев чиновник ранга заместителя главы или председателя правительства субъекта РФ. Советы Белгородской области по развитию Белгородской и Старооскольско-Губкинской агломераций прямо именуются «Советами при Губернаторе области», соответственно, возглавляет их непосредственно губернатор.

Основу членского состава КС составляют региональные министры (экономики, регионального развития, ЖКХ и пр.). При этом заместителем председателя КС, то есть де-факто реальным руководителем, в большинстве случаев выступает министр строительства субъекта РФ. Иногда (специфика

Новосибирской области) в КС включаются также депутаты представительного органа субъекта РФ в ранге главы представительного органа и руководителей комитетов.

Что касается муниципальных образований, то они представлены, как правило, главами муниципальных образований или главами администраций муниципальных образований. В КС Саратовской агломерации от Саратова наряду с главой городского округа входит председатель комитета по градостроительной политике, архитектуре и капитальному строительству администрации городского округа, а в КС Барабинско-Куйбышевской агломерации от муниципальных образований входят наряду с главами муниципальных образований председатели местных советов депутатов. В Совете Владивостокской агломерации наряду с главами городских округов и муниципальных районов представлены главы некоторых поселений, входящих в агломерацию.

К «иным участникам» КС отнесены руководители образовательных учреждений, проектных институтов, экспертных организаций, коммунальных организаций, реже (специфика Белгородской области) – крупнейших промышленных предприятий. Наиболее широко иные участники представлены в КС по развитию Саратовской агломерации – это самый «демократичный» по составу из рассмотренных Координационный совет. В то же время в некоторых регионах (например, в Самарской области) положения о КС прямо ограничивают состав КС исключительно чиновниками регионального и местного уровней публичной власти.

Только в положениях о КС агломераций Новосибирской области закреплена открытость работы советов: на их заседаниях вправе присутствовать все желающие. На заседаниях КС прочих агломераций не-члены КС могут присутствовать только при наличии приглашения либо вовсе лишены такого права.

В целом можно заключить, что институт Координационных советов по развитию агломераций в том виде, в каком он существует сейчас, в большей

степени ориентирован на согласование градостроительной деятельности. Об этом свидетельствуют и набор функций, указываемых в положениях о КС, и персональные составы советов.

Особый случай – т.н. «Межведомственная комиссия по развитию Березниковско-Соликамской городской агломерации (Березниковско-Соликамского промышленного узла)», созданная указом губернатора Пермского края от 12 марта 2013 г. Как указано в преамбуле данного указа, комиссия создана «в целях обеспечения рабочего взаимодействия с Правительственной комиссией по недопущению последствий техногенной аварии, вызванной затоплением рудника Верхнекамского месторождения калийно-магниевых солей в г. Березники (Пермский край), федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, координации действий исполнительных органов государственной власти Пермского края, органов местного самоуправления Пермского края, а также государственных и иных организаций в **решении вопросов развития Березниковско-Соликамской городской агломерации (Березниковско-Соликамского промышленного узла)**».

При комиссии созданы три рабочие группы: по пространственному развитию Березниковско-Соликамской городской агломерации, по вопросам переселения граждан из непригодного для проживания жилищного фонда, создания и обеспечения функционирования объектов инфраструктуры и по развитию Березниковско-Соликамского транспортного узла.

Таким образом, основная цель создания данного органа – практическая, связанная с предотвращением негативных последствий реализации конкретного проекта⁷³, но традиционные вопросы агломерационного развития также включены в сферу деятельности комиссии, в связи с чем его логично поставить в один ряд с прочими совещательными органами по развитию агломераций. Утвержденное данным указом «Положение о

⁷³ В этой связи примечательно, что для крупнейшей в крае агломерации – Пермской – аналогичный координационный орган сформирован не был.

Межведомственной комиссии по развитию Березниковско-Соликамской городской агломерации (Березниковско-Соликамского промышленного узла)» по своему содержанию в части определения функций и прав органа весьма близко рассмотренным выше положениям о координационных советах по развитию агломераций, специфично разве что широкое представительство в составе комиссии территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти (МЧС, Ростехнадзор, Росприроднадзор и пр.).

Лишь немногие агломерации продвинулись по пути формирования органов управления развитием агломераций далее создания Координационных советов.

Так, одним из первых⁷⁴ примеров формирования структур управления агломерацией стала Красноярская агломерация. Ключевая роль в этой модели принадлежала созданному в 2008 г. ОАО «Корпорация «Красноярск – 2020»» со стопроцентным участием Правительства Красноярского края, т.е. по сути это была модель государственного управления развитием агломерации. В 2008-2009 гг. указанная корпорация разработала Концепцию комплексного развития территории Красноярской агломерации на период до 2020 года, Стратегию социально-экономического развития Красноярской агломерации, Схему территориального планирования Красноярской агломерации, инвестиционный паспорт Красноярской агломерации. Эти документы были согласованы муниципальными образованиями, входящими в агломерацию. Однако в дальнейшем, со сменой руководства краем, работа по проекту была свернута, и разработанные документы так и не были реализованы.

На территории Челябинской агломерации наряду с ассоциацией «Координационный совет муниципальных образований Челябинской

⁷⁴ Более ранний пример формирования такой структура, причем приведший к практическим результатам – программа межмуниципального сотрудничества городского округа Твери и Калининского и Рамешковского районов (т.е. в рамках Тверской агломерации), реализованная в 2006-2009 гг. Однако предметом сотрудничества по данной программе в основном было здравоохранение, которое в настоящее время исключено из числа вопросов местного значения органов местного самоуправления.

агломерации» создана Автономная некоммерческая организация «Дирекция Челябинской агломерации». Учредителями Дирекции являются «Координационный совет муниципальных образований Челябинской агломерации» и Правительство Челябинской области. Среди первоочередных задач, предназначенных к решению в рамках созданной модели управления, значились разработка стратегии развития и документов территориального планирования Челябинской агломерации, проектов нормативных актов Челябинской области, регулирующих деятельность по развитию агломерации. Однако с 2014 г., когда были созданы указанные структуры, продвижения по этим направлениям не случилось, и агломерационное взаимодействие остается «на бумаге». Лишь в 2018 г. в регионе наметилось оживление интереса к этой проблеме.

Примером некоммерческой организации, специально созданной для управления развитием агломерации по инициативе и силами исключительно входящих в агломерацию муниципальных образований, является ассоциация «Барнаульская агломерация интеграционного развития территорий». Согласно Уставу, ассоциация является «добровольным объединением исполнительно-распорядительных органов и иных органов местного самоуправления муниципальных образований Алтайского края». Руководство края в числе учредителей ассоциации отсутствует.

К этому можно добавить, что прецеденты создания межмуниципальных хозяйственных обществ с целью совместного решения вопросов местного значения в России, хотя и немногочисленны, но существуют. Однако все они касаются взаимодействия муниципальных образований вне агломераций, часто на сельских территориях. Кроме того, соглашения о создании таких обществ в массе своей заключаются между муниципальным районом и одним из расположенных на его территории

поселением⁷⁵, в силу чего их правильнее отнести к сфере скорее вертикального, нежели горизонтального взаимодействия.

Заключение

Закон № 131-ФЗ наделяет муниципальные образования правом создавать межмуниципальные некоммерческие организации и хозяйственные общества, но этот инструмент практически не используется для управления развитием агломераций. Существующие примеры создания межмуниципальных хозяйственных обществ не затрагивают территории агломераций и касаются, как правило, взаимодействия муниципального района и поселения на его территории.

Основным механизмом межмуниципального сотрудничества в сфере управления развитием агломераций в России является согласование документов и координация управленческой деятельности через межмуниципальные совещательные и координационные органы.

При этом основным субъектом управления развитием агломераций выступает государство. Субъекты РФ присутствуют в качестве стороны в некоторых межмуниципальных соглашениях, выступают заказчиками большинства действующих плановых документов для территорий агломераций и играют ключевую роль в немногочисленных агломерационных управленческих структурах. Участие муниципальных образований в этих проектах в лучшем случае формально, сводится к согласованию разрабатываемых документов. Наиболее же распространенный формат плановых документов, ориентированных исключительно на агломерации – Программы комплексного развития транспортной инфраструктуры агломерации – относится к федеральным проектам.

⁷⁵ См, например, соглашение между Муйским муниципальным районом и городским поселением Северомуйское по организации в границах городского поселения теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения (Республика Бурятия); договор между Брединским муниципальным районом и Брединским сельским поселением о создании ООО «Коммунальщик» (Челябинская область).

При этом развивается и практика фактического «прямого государственного управления» агломерациями путем передачи субъекту РФ ключевых полномочий органов местного самоуправления муниципальных образований, входящих в агломерации, в сферах градорегулирования, территориального планирования и землепользования. Развитие агломераций используется фактически как повод для такой передачи.

В то же время легитимизированная Законом № 172-ФЗ разработка стратегии социально-экономического развития агломерации как части территории субъекта РФ непосредственно субъектом РФ распространения не получила.

Издержками управления развитием агломераций «сверху» является сворачивание агломерационных проектов при утрате интереса к ним со стороны региональных властей. В силу этих причин в «спящем» состоянии к настоящему моменту находятся проекты управления развитием Иркутской и Красноярской агломераций, несмотря на достаточно высокую степень их продвинутости в плане формирования управленческих структур и разработки плановых документов.

С другой стороны, можно говорить о субъектах РФ, пытающихся сравнительно системно проводить агломерационную политику без создания специальных управленческих структур, не считая координационных советов. Это, прежде всего, Самарская, Новосибирская, Челябинская области, где действуют межмуниципальные соглашения о взаимодействии в сфере развития агломераций, разработаны схемы территориального планирования агломераций, а в стратегиях социально-экономического развития субъектов РФ агломерационная тематика занимает важное место. При этом данные документы не разрабатываются независимо друг от друга, а осмысливаются как часть единого комплекса. Но и в этих случаях «первую скрипку» в организации внутриагломерационного взаимодействия играют не муниципальные образования.

Отдельно следует отметить Алтайский край, где действует ассоциация «Барнаульская агломерация интеграционного развития территорий» – пример межмуниципальной некоммерческой организации, осуществляющей управление развитием агломерации, сформированной без прямого участия субъекта РФ.

Содержательно в направлениях межмуниципального и государственно-муниципального взаимодействия в целях развития агломераций ощутим «крен» в сторону территориального планирования и градорегулирования. Именно эти сферы акцентируются в межмуниципальных соглашениях и региональных законах о развитии агломераций, именно эти полномочия в основном передаются региону в рамках «прямого государственного управления» агломерациями. В составе координационных советов по развитию агломераций ключевую роль также играют специалисты в сфере градостроительства. Соответственно, задачам институциональной интеграции, стимулирования экономического развития и пр. уделяется существенно меньше внимания.

Следует также отметить, что информация о формах и результатах межмуниципального сотрудничества в рамках агломераций в целом труднодоступна, тексты межмуниципальных соглашений представлены в базах данных и на сайтах муниципальных образований выборочно. Существующие «лучшие практики» в этой сфере муниципалитеты предпочитают не рекламировать. Представляется, что отчасти это может объясняться неуверенностью муниципалитетов в стопроцентной легитимности таких форм взаимодействия.