

УДК: 003.62+912.64+004.93+314+314.1(3)

DOI: 10.35595/2414-9179-2021-1-27-17-28

В.С. Белозеров¹, Н.А. Щитова², Н.В. Сопнев³

НОРМАТИВНО-ДОКУМЕНТАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ В РФ

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрен опыт типологизации документов территориального планирования и управления городскими агломерациями в Российской Федерации. Проанализированы документы федерального уровня, направленные на регулирование процессов формирования и развития агломераций в стране. Подробно рассмотрены документы, разработанные в регионах за последние десять лет, регламентирующие функционирование всех российских городских агломераций и включающие законы, концепции, стратегии, схемы территориального планирования, межмуниципальные соглашения, положения о деятельности координационных советов.

Сравнительный анализ документов позволил провести группировку агломераций по степени представленности нормативно-документальной базы. Выделено пять групп агломераций, различающихся по количеству документов и глубине проработанности в них агломерационной проблематики. Полученные результаты выявили существенный разрыв между выделенными группами. Для агломераций первой и второй групп разработаны полные комплекты документации, достаточно развернуто отражены основные параметры агломераций как целостных системных образований. Для агломераций, включенных в четвертую группу, специальных документов не разработано, соответствующие материалы присутствуют в региональных документах стратегического и территориального планирования и характеризуются слабой проработанностью. Агломерации пятой группы вообще не обеспечены нормативными документами, как особые образования они не рассматриваются.

Выполненный анализ может способствовать совершенствованию методологии агломерационного развития, пониманию необходимости расширения и углубления подходов к управлению городскими агломерациями как целостными объектами. Очевидно, что насущной проблемой устойчивого развития и функционирования городских агломераций является необходимость разработки инновационной модели управления, ее согласования с нормативно-правовой базой региональных управленческих структур, четкого определения понятийно-терминологических и пространственно-структурных параметров.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: городская агломерация, стратегия социально-экономического развития, концепция пространственного развития, схема территориального планирования

¹ Северо-Кавказский федеральный университет, Кафедра социально-экономической географии и туризма, ул. Пушкина, 1, 355000, Ставрополь, Россия; *e-mail*: vsbelozerov@yandex.ru

² Северо-Кавказский федеральный университет, Кафедра социально-экономической географии и туризма, ул. Пушкина, 1, 355000, Ставрополь, Россия; *e-mail*: stavgeo@mail.ru

³ Северо-Кавказский федеральный университет, Кафедра социально-экономической географии и туризма, ул. Пушкина, 1, 355000, Ставрополь, Россия; *e-mail*: sopnev.stav@gmail.com

Vitaly S. Belozerov ¹, Natalia A. Shchitova ², Nikolai V. Sopnev³

**REGULATORY AND DOCUMENTARY STANDARDS
OF THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF URBAN AGGLOMERATIONS
IN THE RUSSIAN FEDERATION**

ABSTRACT

The article considers the experience of classification documents of the territorial planning and management of urban agglomerations in the Russian Federation. We have analyzed the documents of the federal level the main aim of which is regulating the processes of formation and development of agglomerations in the country. The documents developed in the regions over the past ten years, which regulate the functioning of all Russian urban agglomerations including laws, concepts, strategies, territorial planning schemes, inter-municipal agreements, and regulations on the activities of coordination councils are considered in detail.

A comparative analysis of the documents allowed us to group agglomerations according to the degree of representation of the regulatory and documentary basis. There are five groups of agglomerations that differ in the number of documents and the degree of elaboration of agglomeration issues. The results revealed a significant gap between the selected groups. For agglomerations of the first and second groups we have prepared the complete sets of documentation, which reflect sufficiently the main parameters of agglomerations as integral system formations. For agglomerations included in the fourth group, there are no special documents, there are also some relevant materials in the regional documents of strategic and territorial planning which are characterized by poor elaboration. Agglomerations of the fifth group are not provided with regulatory documents at all, they are not considered as special formations.

The analysis can contribute to improving the methodology of agglomeration development, understanding the need to expand and improve approaches to the management of urban agglomerations as integral objects. It is obvious that the urgent problem of sustainable development and functioning of urban agglomerations is the need to develop an innovative management model, its coordination with the regulatory framework of regional management structures, and a clear definition of conceptual and terminological and spatial-structural parameters.

KEYWORDS: urban agglomeration, socio-economic development strategy, spatial development concept, territorial planning scheme

¹ North-Caucasian federal university, department of socio-economic geography and tourism, Pushkina str. 1, 355000, Stavropol, Russia; *e-mail*: vsbelozerov@yandex.ru

² North-Caucasian federal university, department of socio-economic geography and tourism, Pushkina str. 1, 355000, Stavropol, Russia; *e-mail*: stavgeo@mail.ru

³ North-Caucasian federal university, department of socio-economic geography and tourism, Pushkina str. 1, 355000, Stavropol, Russia; *e-mail*: sopnev.stav@gmail.com

ВВЕДЕНИЕ

Пространственное развитие крупных государств отличается крайней неравномерностью и неоднородностью, что, по мере развития постиндустриальных тенденций, заметно усиливается. Одним из проявлений этих процессов является объективное усложнение структуры и усиление роли городских агломераций как главных экономических центров и основных фокусов системы расселения. В Стратегии пространственного развития РФ до 2025 г. городские агломерации рассматриваются в качестве опорных и перспективных центров прорывного развития страны, что требует пересмотра концептуальных основ пространственного управления – от сложившегося регионально-муниципального к агломерационному. В этой связи актуализируется проблема поиска адекватных механизмов управления развитием городских агломераций – территориальных систем, втягивающих в свою орбиту поселения с разным административным подчинением. Методологическая база управления агломерациями только складывается. Предпринимаются меры по формированию управленческих механизмов на государственном уровне. Минэкономразвития РФ подготовило пакет законопроектов, направленных на правовое регулирование развития городских агломераций и совершенствование механизмов межмуниципального сотрудничества. В составе данного пакета – проект федерального закона «О городских агломерациях», направленный на создание правовых и экономических условий для развития городских агломераций. В документах закрепляется понятие городской агломерации, критерии ее формирования, полномочия органов власти в сфере развития агломераций, институты управления их развитием. Предусмотренная законопроектом модель управления городскими агломерациями основана на создании механизмов межмуниципального сотрудничества с закреплением координирующей роли регионов и полномочий Российской Федерации по оказанию государственной поддержки развитию городских агломераций. Система управления развитием агломераций предусматривает заключение межмуниципальных соглашений о совместном решении ряда вопросов местного значения¹. В качестве отраслевой управленческой инициативы следует указать на долгосрочный федеральный приоритетный проект Министерства транспорта РФ и Росавтодора «Безопасные и качественные дороги», в котором разрабатываются программы, непосредственно ориентированные на агломерации.

Стоит отметить, что многие субъекты Российской Федерации стараются активно проводить собственную агломерационную политику и в осмыслении понятия агломераций, и в формировании механизмов управления их развитием. В разных регионах страны формы и виды агломерационного управления значительно различаются.

Агломерационная тематика широко представлена в публикациях российских ученых [Лаппо, 2011; Лаппо, Полян, Селиванова, 2007; Зубаревич, 2008, 2017], среди которых большое число работ посвящено пространственному и генетическому анализу агломераций [Григоричев, 2011; Меринов и Меринова, 2014; Каратунов, 2015; Любовный, 2015 и др.]. Имеются исследования, посвященные вопросам государственной политики и управления городскими агломерациями [Попов, Пузанов, 2018; Павлов, Королева и др., 2019; Георгиева, 2016 и т.д.]. В ряде работ агломерация рассматривается как самостоятельный объект территориального планирования и обосновывается необходимость разработки схем территориального планирования городских агломераций [Малоян, 2016; Герцберг, 2015]. [Лаппо, 2011; Лаппо, Полян, Селиванова, 2007; Зубаревич 2008, 2017; Григоричев, 2011; Меринов и Меринова, 2014; Каратунов, 2015; Любовный, 2015; Попов, Пузанов, 2018; Павлов, Королева и др., 2019; Георгиева, 2016; Малоян, 2016; Герцберг, 2015].

Целью данного исследования является систематизация и типизация документов регионального уровня, регламентирующих функционирование и развитие городских агломераций с целью выявления наиболее эффективных форм агломерационного управления.

¹ Проект федерального закона «О городских агломерациях», подготовлено Минэкономразвития РФ

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Исследование опирается на анализ документов пространственного развития, стратегического и территориального планирования федерального и регионального уровней. Среди документов федерального уровня особое внимание уделено «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года»¹, а также предшествующим документам – ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», Указ Президента России «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года», «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации 2008–2020 гг.». Кроме этого проанализированы такие документы, как «Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года», приоритетный проект Министерства транспорта России «Безопасные и качественные дороги»².

Создана база данных документов об управлении городскими агломерациями регионального уровня, в которую вошли материалы 56 субъектов РФ, в т.ч. региональные законы о развитии агломераций, договоры и соглашения о межмуниципальном сотрудничестве в рамках развития агломераций, концепции и стратегии развития агломераций, схемы территориального планирования агломераций для 57 выделенных и потенциальных городских агломераций, а также другие документы стратегического и территориального планирования, в которых имеются упоминания об агломерациях с 2010 по 2021 гг.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ И ИХ ОБСУЖДЕНИЕ

Уже в «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации 2008–2020 гг.»³, несмотря на то, что упор сделан на опережающее развитие крупнейших агломераций (в первую очередь, столичных), обозначалась растущая роль других городских агломераций. Перспективы доминирования крупнейших агломераций с численностью более 1 млн чел. зафиксированы в документе «Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года»⁴. «Стратегия пространственного развития Российской Федерации до 2025 года» обнаруживает наличие 40 сформировавшихся крупных и крупнейших агломераций, которым суждено обеспечить ускорение экономического, научно-технологического и инновационного развития страны. Вместе с тем в этих документах пока отсутствуют какие-либо предложения по делимитации агломерационных систем или формированию управленческих структур.

Некоторые проектные решения предлагаются в рамках отраслевого проекта Министерства транспорта России «Безопасные и качественные автомобильные дороги», который непосредственно ориентирован на городские агломерации. Принципиально важно, что главной целью проекта является приведение в нормативное состояние автомобильных дорог в рамках городских агломераций, а не отдельных городов или населенных пунктов. В этом плане данный проект явно выделяется, потому что здесь проектировщики мыслят категориями агломераций, а не категориями отдельных населенных пунктов, что позволяет оптимизировать и синхронизировать развитие транспортной инфраструктуры сети поселений агломерации.

¹ Стратегия пространственного развития Российской Федерации до 2025 года. Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р

² Паспорт национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги». Президиум Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам от 24 декабря 2017 г. №15

³ О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р, действующая редакция от 28 сентября 2018 г.

⁴ Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года. Министерство экономического развития РФ.

В большинстве субъектов Российской Федерации наметилась тенденция к осмыслению собственного пространственного развития с учетом формирования и развития городских агломераций, выразившаяся в разработке правовых актов и документов их территориального планирования. Городские агломерации становятся объектами комплексных исследований, в рамках которых складываются различные подходы к выделению границ, определению структуры, состава и функциональных особенностей агломераций.

Анализ стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, разработанных за последние годы, показал, что в большинстве случаев главные векторы перспективного развития регионов так или иначе связаны с агломерационными процессами. Следует отметить, что не всегда соблюдается терминологическая корректность, вместе с категорией «агломерация» используются в качестве синонимов другие, имеющие иное содержание, понятия. Например, «зона опережающего экономического развития» (Нижегородская агломерация), «полюса роста» (Ставропольская, Кавминводская агломерации) и даже «экономический район» (Астраханская агломерация).

Представленность агломераций в этих документах различна – от подробного анализа до простого упоминания. В редких случаях информация о наличии агломерации вообще отсутствует.

Важное место занимают перспективы развития агломераций в «Стратегии социально-экономического развития Краснодарского края до 2030 г.». Так, в рамках флагманского проекта «Пространство без границ», центральное место занимает «Краснодарская городская агломерация»¹. В «Стратегии социально-экономического развития Тюменской области на период до 2030 г.» предусматривается обеспечение устойчивого развития территории Тюменской агломерации². В «Стратегии социально-экономического развития Челябинской области» подробно рассматриваются процессы пространственного развития агломерации³.

В соответствии с разработанными стратегиями, агломерационные процессы представлены и в схемах территориального планирования (СТП) субъектов. Например, в «СТП Пермского края» агломерации посвящен отдельный том⁴, в других СТП имеются специальные документы или разделы документа, отражающие развитие ключевых агломераций (Краснодарская, Сочинская, Волгоградская, Казанская, Набережночелнинская, Воронежская и др.). В ряде случаев, в СТП входит полноценная концепция развития агломерации (Ставропольская, Кавминводская, Иркутская и др.). Но чаще всего, агломерация и перспективы ее развития описаны в общем виде (Курская, Чебоксарская, Ижевская, Уфимская, Тамбовская и др.).

Согласно Градостроительному кодексу РФ, одним из основных документов территориального планирования является генеральный план, в котором рассмотрение отдельных агломераций не предусмотрено, работы выполняются для городов-ядер, хотя при этом учитываются их связи в рамках агломераций. Так, генеральный план г. Краснодара до 2040 г. рассматривает развитие Краснодара как ядра Краснодарской агломерации и учитывает трансформации его близлежащего пригорода. В частности, предлагается формирование восьми рекреационных кластеров в границах муниципального образования город Краснодар и еще двух – в первом поясе агломерации⁵.

¹ Закон Краснодарского края «О Стратегии социально-экономического развития Краснодарского края до 2030 года» от 11 декабря 2018 г. № 3930-КЗ

² Закон Тюменской области «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Тюменской области до 2030 года» от 24 марта 2020 г. № 23

³ Постановление Законодательного Собрания Челябинской области «Стратегия социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года» от 31 января 2019 г. № 1748

⁴ Постановление правительства Пермского края «Об утверждении Схемы территориального планирования Пермского края» от 27 октября 2009 г. № 780-п, действующая редакция от 23 декабря 2020 г.

⁵ Генеральный план г. Краснодар, утвержденный решением городской Думы Краснодара от 26.01.2012 г. № 25 п. 15. Редакция от 28 апреля 2015 г. № 78 п. 15.

Показательно, что, начиная с 2018 г., во многих регионах активно обсуждается агломерационная проблематика и разрабатывается специальная нормативно-планировочная документация в целях управления развитием «своих» агломераций.

Наиболее актуальными, но и самыми редкими документами, являются региональные законы или проекты законов об агломерациях. В настоящее время имеется всего три примера такого рода – законы о развитии агломераций в Ростовской, Челябинской и Томской областях.

Большее распространение получили концепции (Московская, Ставропольская, Махачкалинская, Пермская, Томская, Барнаульская и др.) и стратегии (Самарско-Тольятинская) развития агломераций. По своей структуре они напоминают документы стратегического и территориального планирования регионов, содержат миссию и цели, анализ современного состояния и проектные предложения. В некоторых документах осуществляется попытка определения границ, состава, структуры и зонирования агломерационного пространства.

Разработан ряд схем территориального планирования городских агломераций, которые позиционируются как частные региональные пространства (например, «СТП Юго-Западной части Ростовской области (Ростовской агломерации)», «СТП части республики Дагестан (Махачкалинской агломерации)» и др.) и включают анализ сложившейся ситуации, разработку концепции градостроительного развития, функциональное зонирование территории, анализ систем расселения, социальной, транспортной, инженерной инфраструктур, направления производственного развития и охраны окружающей среды. При этом важнейшим положением данных документов является установка на устойчивое развитие территории.

Одной из актуальных и пока не до конца решенных, является проблема эффективного управления городскими агломерациями как целостными системами в условиях сложившегося административно-территориального устройства. В качестве одного из управленческих механизмов предлагается опыт по созданию координационных советов. Основной функцией координационного совета является обеспечение взаимодействия между властными структурами федерального, регионального и муниципального уровней, а также разработка и реализация мер, направленных на формирование и развитие единого территориально-экономического комплекса агломерации. Например, среди задач Координационного совета Ростовской агломерации¹ выделяются задачи по участию в разработке целевых программ, относящихся к сфере градостроительной и хозяйственной деятельности на территории Ростовской агломерации; внесению предложений в Правительство Ростовской области для формирования системы мер по вопросам развития Ростовской агломерации; участию в подготовке предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации и Ростовской области в сфере градостроительной и хозяйственной деятельности на территории Ростовской агломерации.

Еще одним важным аспектом управления агломерацией является наличие межмуниципального сотрудничества, которое закрепляется подписанием соглашений между территориями, входящими в состав агломерации. Субъектами межмуниципального сотрудничества могут быть низовые административно-территориальные единицы, а также, в случаях, если агломерация охватывает территории, находящихся в разных регионах, то и регионы. Следует отметить, что чаще всего фигурируют многосторонние соглашения о взаимодействии муниципальных образований в рамках агломераций и посвящены они формированию координационного органа, разработке документов территориального или отраслевого планирования (рис. 1, табл. 1).

¹ Постановление Ростовской области «О Координационном совете при Правительстве Ростовской области по взаимодействию в формировании и развитии единого территориально-экономического комплекса Ростовской агломерации» от 30 дек. 2011 № 340

Табл. 1. Обеспеченность городских агломераций нормативными документами
Table 1. The availability of urban agglomerations by regulatory documents

№	Агломерация	Региональные законы об агломерациях	СТП агломерации	Стратегия, концепция, программа развития агломерации	Межмуниципальные соглашения	Координационный совет	Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ	СТП субъекта РФ
1 группа								
1	Ростовская	+	+	+	-	+	+	+
2	Саратовская	-	-	+	+	+	+	+
3	Самарско-Тольяттинская	-	+	+	+	+	+	-
4	Пермская	-	-	+	+	-	+	+
5	Челябинская	+	+	-	-	-	+	+
6	Екатеринбургская	-	+	-	+	-	+	+
7	Томская	+	-	+	+	+	+	+
8	Барнаулская	-	+	+	+	-	+	+
9	Новосибирская	-	+	-	+	+	+	+
10	Красноярская	-	+	+	-	-	+	+
11	Иркутская	-	-	+	+	-	+	+
12	Владивостокская	-	+	+	+	+	+	+
2 группа								
13	Московская	-	-	+	+	-	+	+
14	Санкт-Петербургская	-	-	+	+	-	+	+
15	Краснодарская	-	-	-	+	-	+	+
16	Сочинская	-	-	-	+	-	+	+
17	Ставропольская	-	-	+	-	-	+	+
18	Кавминводская	-	+	-	-	-	+	+
19	Махачкалинская	-	+	+	-	-	+	-
20	Симферопольская	-	-	+	-	-	+	+
21	Ижевская	-	-	+	-	-	+	+
3 группа								
22	Астраханская			+	-		+	+
23	Волгоградская	-	+	-	-	-	+	+
24	Курская	-	-	-	+	-	+	+
25	Нижний Новгород	-	-	-	+	-	+	+
26	Чебоксарская	-	-	-	+	-	+	+
27	Казанская	-	-	+	-	-	+	+
28	Ульяновская	-	-	-	-	+	+	-
29	Архангельская	-	-	+	-	-	+	-
30	Уфимская	-	-	-	+	-	+	+
4 группа								
31	Грозненская	-	-	-	-	-	+	+
32	Владикавказская	-	-	-	-	-	+	-
33	Воронежская	-	-	-	-	-	+	+
34	Брянская	-	-	-	-	-	-	+
35	Рязанская	-	-	-	-	-	+	+
36	Ивановская	-	-	-	-	-	+	+
37	Ярославская	-	-	-	-	-	+	+
38	Тамбовская	-	-	-	-	-	-	+
39	Липецкая	-	-	-	-	-	-	+
40	Тульская	-	-	-	-	-	+	+

41	Пензенская	–	–	–	–	–	+	+
42	Кировская	–	–	–	–	–	+	+
43	Череповецкая	–	–	–	–	–	+	+
44	Тюменская	–	–	–	–	–	+	+
45	Нижнетагильская	–	–	–	–	–	+	+
46	Кемеровская	–	–	–	–	–	+	+
47	Саранская	–	–	–	–	–	+	+
48	Калининградская	–	–	–	–	–	+	+
49	Набережночелнин- ская	–	–	–	–	–	+	+
50	Новокузнецкая	–	–	–	–	–	+	+
51	Мурманская	–	–	–	–	–	+	+
5 группа								
52	Калужская	–	–	–	–	–	+	–
53	Владимирская	–	–	–	–	–	–	+
54	Смоленская	–	–	–	–	–	–	–
55	Тверская	–	–	–	–	–	–	–
56	Севастопольская	–	–	–	–	–	+	–
57	Омская	–	–	–	–	–	–	–

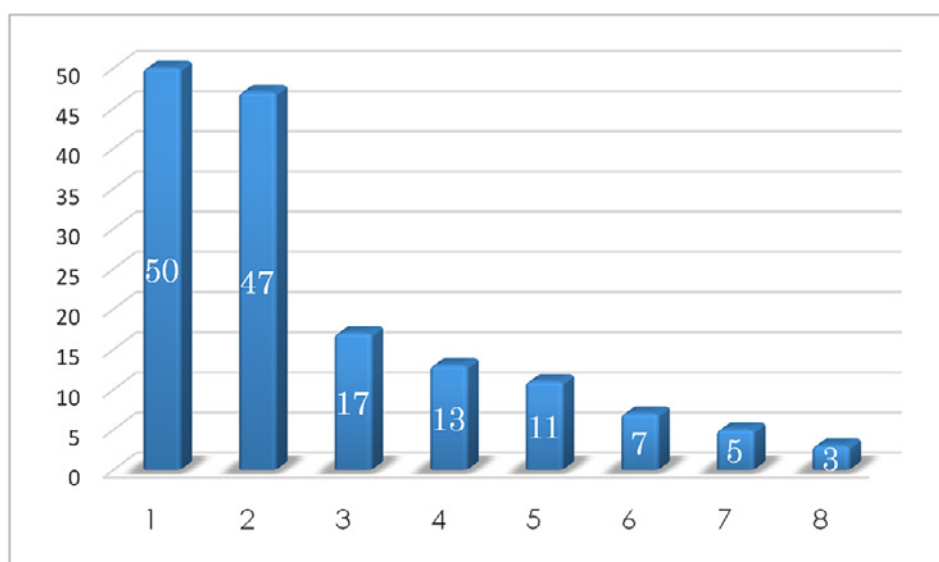


Рис. 1. Количественные показатели видов нормативных документов, регулирующих функционирование городских агломераций

1 – Стратегии социально-экономического развития субъектов РФ; 2 – схемы территориального планирования субъектов РФ; 3 – межмуниципальные соглашения; 4 – концепции развития агломераций; 5 – схемы территориального планирования агломераций; 6 – документы, регулирующие деятельность координационных советов; 7 – стратегии развития агломераций; 8 – региональные законы и законопроекты об агломерациях

Fig. 1. Quantitative indicators of the types of regulatory documents regulating the operation of urban agglomerations

1 – Strategies of the socio-economic development of the subjects of the Russian Federation; 2 – territorial planning schemes of the subjects of the Russian Federation; 3 – inter-municipal agreements; 4 – concepts of the development of agglomerations; 5 – territorial planning schemes of agglomerations; 6 – documents regulating the activities of coordination councils; 7 – strategies of the development of agglomerations; 8 – regional laws of agglomerations

Анализ содержания документов, так или иначе регулирующих процессы формирования, развития и управления городскими агломерациями, позволил разделить все агломерации России на 5 групп по степени обеспеченности нормативной базой (табл. 2, рис. 2).

В первую группу вошли 12 агломераций с наиболее высоким уровнем документальной проработанности. Для данных агломераций разработаны практически все формы и виды нормативных документов. В среднем по каждой агломерации разработано 4.7 видов документов, включая законы, концепции, схемы территориального планирования агломераций, документы, регулирующие координационные и межмуниципальные формы взаимодействия, документы территориального и стратегического планирования регионов. Разработанные документы хорошо продуманы, полно и всесторонне рассматривают все проблемы агломерационного развития.

Вторая группа включает 9 агломераций. Разнообразие документов здесь несколько ниже по сравнению с первой группой. На одну агломерацию приходится 3.6 видов документов. Одновременно документы характеризуются полнотой и высокой степенью проработанности материала. Нормативные документы представлены концепциями и схемами территориального планирования, соглашениями межмуниципального сотрудничества в рамках агломераций. Также имеются соответствующие разделы в документах регионального уровня.

В третью группу включено 9 агломераций. На одну агломерацию приходится 3,0 вида документов. Материалы, отражающие вопросы агломерационного развития, включены в качестве разделов в стратегии социально-экономического развития регионов и их схемы территориального планирования. Кроме этого имеются единичные примеры разработки специальных документов, предназначенных для агломераций (например, документы межмуниципального сотрудничества, но только по узкому кругу вопросов, паспорт городской агломерации). Для некоторых агломераций работа по созданию необходимой документации находится в процессе создания.

В составе четвертой группы оказалась 21 агломерация. Вопросы развития и управления агломерационными процессами представлены исключительно в контексте документов стратегического и территориального планирования региона. В документах, в той или иной форме, сформулированы основные направления и параметры перспективного развития агломераций.

В состав пятой группы включено 6 городских агломераций. Эти агломерации не обеспечены нормативными документами. Даже в региональных документах стратегического или территориального планирования отсутствует какая-либо содержательная информация. В некоторых случаях имеются только упоминания о факте наличия агломерации в пределах того или иного региона.

Табл. 2. Группировка городских агломераций по степени разработанности нормативно-регламентирующих документов

Table 2. Classification of urban agglomerations according to the degree of development of regulatory documents

Группа	Наименование агломерации	Степень разработанности нормативных документов
1 группа	Ростовская, Самарско-Тольяттинская, Пермская, Саратовская, Челябинск, Екатеринбург, Барнаульская, Томская, Новосибирская, Красноярская, Иркутская, Владивостокская	Очень высокая

2 группа	Московская, Санкт-Петербургская, Краснодарская, Сочинская, Ставропольская, Кавминводская, Махачкалинская, Ижевская, Симферопольская	Высокая
3 группа	Астраханская, Волгоградская, Курская, Нижегородская, Ульяновская, Казанская, Уфимская, Чебоксарская, Архангельская	Средняя
4 группа	Калининградская, Грозненская, Владикавказская, Воронежская, Брянская, Рязанская, Ивановская, Ярославская, Тамбовская, Липецкая, Тульская, Пензенская, Кировская, Череповецкая, Мурманская, Саранская, Набережночелнинская, Тюменская, Нижнетагильская, Кемеровская, Новокузнецкая	Низкая
5 группа	Калужская, Владимирская, Тверская, Смоленская, Севастопольская, Омская	Документы отсутствуют



Рис. 2. Пространственная дифференциация групп городских агломераций по степени разработанности нормативных документов

Fig. 2. Spatial differentiation of groups of urban agglomerations according to the level of development of regulatory documents

ВЫВОДЫ

Принятие стратегии пространственного развития РФ до 2025 г. инициировало деятельность регионов по разработке документов, регламентирующих процессы развития и функционирования городских агломераций. Примерно треть российских регионов отреагировали достаточно активно. Имеются примеры разработки разнообразных документов, ориентированных на агломерации как самостоятельное целостное территориальное образование. Вместе с тем следует отметить, что агломерации распределены по территории страны крайне неравномерно. Большая часть регионов, на территории которых имеются агломерации, сосредоточены в Центральной части Европейской России. Некоторое количество агломераций расположено по Югу России в соответствии с основной системой расселения. Большая часть территории России лишена агломераций.

Значительное большинство агломераций, объединенных в первой и второй группах, локализовано на Юге России, где их плотность понижена, и где агломерации расположены на значительном расстоянии друг от друга. Напротив, агломерации, включенные в четвертую и пятую группы, сосредоточены в центре Европейской части страны с высокой плотностью агломерационных образований с нечеткими межагломерационными границами.

Составленная группировка, по сути, воспроизводит последовательные стадии осмысления и отражения в региональной политике агломерационной проблематики.

I. Отсутствие документов по планировке развития городских агломераций, недостаточная рефлексия по их поводу.

II. Осознание наличия городских агломераций, уточнение их структуры, состава места в системе социально-экономического развития региона.

III. Определение подходов к формированию агломераций и включение их в документы стратегического и территориального планирования региона в качестве важной составляющей.

IV. Выделение городской агломерации в документах стратегического и территориального планирования региона как целостного территориального образования, а также разработка самостоятельных документов их развития.

V. Подготовка законодательной базы, разработка наиболее полного пакета документов по стратегическому и территориальному планированию агломераций (стратегии, концепции), заключение межмуниципальных соглашений, создание координационных советов и стремление к полной интеграции в рамках агломерации, попытки создания управленческих агломерациями моделей.

БЛАГОДАРНОСТИ

Исследование выполнено в рамках гранта РФФИ № 20-05-00386 А «Геоинформационный мониторинг территориальной дифференциации демографических процессов в агломерациях Европейской части России».

ACKNOWLEDGEMENTS

The study was carried out in the framework of RFBR grant No. 20-05-00386 A "Geoinformation monitoring of territorial differentiation of demographic processes in agglomerations of the European part of Russia".

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Георгиева Т.П.* Агломерации в России: когда практика опережает теорию. Бюджет. 2016. № 4. С. 94–96.
2. *Герцберг Д.Я.* Агломерации как объект экономической политики, государственного регулирования и территориального планирования. Academia. Архитектура и Строительство. 2015. № 4. С. 98–106.
3. *Григоричев К.В.* Миграционные процессы в зоне Иркутской агломерации на рубеже XX–XXI вв. Известия Алтайского государственного университета. 2011. № 4–1. С. 53–59.
4. *Зубаревич Н.В.* Развитие российских агломераций: тенденции, ресурсы и возможности управления. Общественные науки и современность. 2017. № 6. С. 5–21.
5. *Зубаревич Н.В.* Развитие и конкуренция российских агломераций. Экономическая политика. 2008. № 5. С. 15–23.
6. *Каратунов А.В.* Управление развитием агломерации Кавказских Минеральных Вод. Вестник экспертного совета. 2015. № 3. С. 107–111.
7. *Ланно Г.М.* Агломерации России. Инновационный потенциал страны. Градостроительство и Архитектура. 2011. № 1. С. 46–49.

8. *Лалло Г.М., Полян П.М., Селиванова Т.И.* Агломерации России в XXI веке. Вестник фонда регионального развития Иркутской области. 2007. № 1. С. 42–52.
9. *Любовный В.Я.* Городские агломерации России: от стихийного к целенаправленному развитию. Муниципалитет: Экономика и Управление. 2015. № 1 (10). С. 5–16.
10. *Малоян Г.А.* К необходимости разработки схем территориального планирования городских агломераций. Academia. Архитектура и Строительство. 2016. № 1. С. 64–67.
11. *Меринов Ю.Н., Меринова Ю.Ю.* Делимитация Ростовской агломерации. Науковедение. 2014. № 6. С. 1–10.
12. *Павлов Ю.В., Королева Е.Н., Евдокимов Н.Н.* Теоретические основы формирования системы управления городской агломерацией. Экономика региона. 2019. Т. 15. Вып. 3. С. 834–850. DOI:10.17059/2019-3-16.
13. *Попов Р.А., Пузанов А.С., Полиди Т.Д.* Контуры новой государственной политики по отношению к городам и городским агломерациям России. ЭКО. 2018. № 8. С.7–22. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2018-8-7-22.

REFERENCES

1. *Georgieva T.P.* Agglomerations of Russia: when practice is ahead of theory. Budget. 2016. No. 4. P. 94–96. (in Russian).
2. *Gertzberg D.Ya.* Agglomerations as an object of economic policy, state regulation and territorial planning. Academia. Architecture and Construction, 2015. No. 4. P. 98–106. (in Russian).
3. *Grigorichev K.V.* Migration Processes in Irkutsk Agglomeration (the End of the XXth – the Beginning of the XXIst Centuries). Bulletin of the Altai State University. 2011. No. 4–1. P. 53–59. (in Russian).
4. *Karatunov A.V.* Management of the development of the agglomeration of the Caucasian Mineral Waters. Bulletin of the expert council. 2015. No. 3. P. 107–111. (in Russian).
5. *Lappo G.M.* Agglomeration of Russia. The country's innovative potential. Urban planning. 2011. No. 1. P. 46–49. (in Russian).
6. *Lappo G.M., Polyan P.M., Selivanova T.I.* Agglomerations of Russia in the XXI century. Bulletin of the regional development fund of the Irkutsk region. 2007. No. 1. P. 42–52. (in Russian).
7. *Lyubovny V.Ya.* Urban agglomerations of Russia: from natural to targeted development. Municipality: Economics and Management. 2015. No. 1 (10). P. 5–16. (in Russian).
8. *Maloyan G.A.* To the need in the development of planning schemes of agglomeration. Academia. Architecture and Construction. 2016. No. 1. P. 64–67. (in Russian).
9. *Merinov Yu.N., Merinova Yu.Yu.* Delimitation of the Rostov agglomeration. Science studies. 2014. No. 6. P. 1–10. (in Russian).
10. *Pavlov Yu.V., Koroleva E.N., Evdokimov N.N.* Theoretical foundations for organizing the metropolitan governance system. The economy of the region. 2019. V. 15. Is. 3. P. 834–850. (in Russian). DOI:10.17059/2019-3-16.
11. *Popov R.A., Puzanov A.S., Polidi T.D.* The outline of the new state policy towards Russian cities and urban agglomerations. ECO. 2018. No. 8. P. 7–22. (in Russian). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2018-8-7-22.
12. *Zubarevich N.V.* Development of Russian agglomerations: trends, resources and management capabilities. Social Sciences and Modernity. 2017. No. 6. P. 5–21. (in Russian).
13. *Zubarevich N.V.* Development and competition of Russian agglomerations. Economic Policy, 2008. No. 5. P. 15–23. (in Russian).