

Т. В. Приходько,  
А. А. Пичкурова

**РАЗВИТИЕ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ  
КАК НЕОБХОДИМЫЙ ЭЛЕМЕНТ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА:  
ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
(НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА ИРКУТСКА)**

Обосновывается зависимость обеспечения гарантий социального государства от формирования городских агломераций. Рассматриваются пути создания агломераций на основе анализа нормативно-правовой базы Российской Федерации. Сделан вывод о наличии в законодательстве неоднозначности правового регулирования агломерационных процессов. На примере г. Иркутска сделан вывод о необходимых предпосылках для управления городской агломерацией, а также исследована целесообразность межмуниципальной кооперации. Уделяется внимание вопросам транспортной доступности в пределах агломерационной территории.

*Ключевые слова:* городская агломерация, межмуниципальное сотрудничество, социальное государство, достойная жизнь, Конституция РФ.

T. V. Prikhodko,  
A. A. Pichkurova

**URBAN AGGLOMERATION'S DEVELOPMENT  
AS A NECESSARY SOCIAL STATE'S ELEMENT:  
PROBLEMS OF LEGAL REGULATION  
(ON THE EXAMPLE OF IRKUTSK)**

The article substantiates the dependence of social (welfare) state on urban agglomerations. Author considered the ways of creating agglomerations based on the analysis of the regulatory and legal framework of the Russian Federation. It is concluded that there is legal regulation's ambiguity of agglomeration processes. On the example of Irkutsk the article concludes the preconditions of the urban agglomeration's management and the expediency of inter-municipal cooperation. Attention is paid to the issues of transport accessibility within the agglomeration territory.

*Keywords:* urban agglomeration, inter-municipal cooperation, welfare state, decent life, Constitution of the Russian Federation.

Провозглашение в ст. 7 Конституции РФ Российской Федерации как социального государства имеет целью обеспечить создание условий для достойной жизни и свободного развития человека в масштабе всего государства. Эволюционные процессы современности охватывают и тенденции пространственного развития. Актуальным аспектом обеспечения достойной жизни человека государств настоящего времени признается наличие широких возможностей

для реализации собственного потенциала вне зависимости от места проживания. К сожалению, соответствующие условия жизни и развития созданы не в каждом субъекте Российской Федерации. К примеру, динамика оттока жителей Иркутской области свидетельствует о неблагоприятной ситуации в данном регионе [1, с. 138].

Вместе с тем трудно отрицать, что качество жизни человека напрямую зависят от среды его проживания и работы, комфорта городской территории, развитости инфраструктуры. С этих позиций расширение охвата городской местности, зонирование территории в рамках одного поселения на промышленную и рекреационную, развитие социальной, бытовой сфер является актуальным вопросом сегодняшнего дня.

Создание городских объединений в государственном масштабе позволяет сконцентрировать человеческий капитал, создать благоприятные условия для присутствия бизнеса, а вместе с тем дать импульс развитию здравоохранения, образования, науки и других сфер жизнедеятельности на местах. Подобные эволюционные системы городских объединений в урбанистике получили название «агломерации».

Несмотря на значимость существующих миграционных проблем, вопрос повсеместного формирования городских агломераций в Российской Федерации остается открытым. Представляется, что немаловажную роль в этом процессе играет неоднозначность нормативно-правового регулирования в данной сфере. Анализ нормативно-правовых положений позволяет выделить несколько вариантов, позволяющих сформировать систему управления городскими агломерациями.

Прежде всего, развитие городских агломераций возможно на основе расширения кооперации заинтересованных муниципальных образований. Правовым основанием для этого служит Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ, предусматривающий возможность заключения такими муниципальными образованиями публично-правовых соглашений (ст. 8, 68, 69).

Второй вариант предполагает преобразование в городские агломерации городских округов с внутригородским делением. Здесь следует отметить, что формулировка «городской округ с внутригородским делением», появившаяся в федеральном законе № 131-ФЗ в 2014 г. имела целью положить начало формированию городской агломерации в нашей стране. Итогом указанных законодательных нововведений стало создание путем проведенных преобразований в масштабах Российской Федерации трех городских округов с внутригородским делением. Вместе с тем практика внедрения модели управления городским округом с внутригородским делением (в гг. Челябинск, Самара, Махачкала) показала «минусы» такого способа [2, с. 138].

К третьему способу можно отнести смешанный, сочетающий в себе как первый, так и второй подходы, при котором «центром» агломерации выступает городской округ с внутригородским делением, а взаимодействие муниципальных образований внутри агломерации строятся на основе межмуниципальной кооперации.

Рассматривая вопросы правового регулирования агломераций, необходимо также отметить, проект Федерального закона «О городских агломерациях», подготовленный Минэкономразвития России (ID проекта 01/05/09-20/00107906) в сентябре 2020 г., который предусматривает возможность отнесения к городским агломерациям территорий муниципальных образований, которыми наряду с городами федерального значения, могут выступать городской округ с внутригородским делением, либо городской округ. Ключевым при решении вопроса об отнесении межмуниципальных объединений к городской агломерации является решение проблематики транспортной доступности жителей населенных пунктов, планируемых к включению в состав городской агломерации.

Подводя итог, можно предположить, что наиболее приемлемой моделью функционирования городской агломерации на базе города Иркутска является создание и управление городской агломерацией с центром в виде городского округа, статусом которого обладает г. Иркутск согласно его Устава, где взаимодействие с муниципальными образованиями, входящими в агломерацию, строится на основе межмуниципальной кооперации. Однако для реализации на практике данного положения необходимо уделить внимание вопросам транспортной доступности в пределах агломерационной территории.

### **Список использованной литературы**

1. Демография. Динамические таблицы. Иркутская область 2021. – URL: <https://irkutskstat.gks.ru/folder/45697#> (дата обращения: 17.04.2021).
2. Круглый стол на тему «Вопросы законодательного регулирования городских агломераций и межмуниципального сотрудничества» // Сборник материалов основных мероприятий, проведенных Комитетом ГД по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления в седьмом созыве. – Москва : Изд. Гос. Думы, 2019. – 320 с.

### **Информация об авторах**

*Приходько Татьяна Викторовна* – кандидат юридических наук, доцент кафедры правового обеспечения национальной безопасности, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: [prikhodko\\_tv@mail.ru](mailto:prikhodko_tv@mail.ru).

*Пичкурова Анастасия Артемовна* – студент, Институт государства и права, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: [pichkurova98@gmail.com](mailto:pichkurova98@gmail.com).

### **Authors**

*Prikhodko Tatiana Victorovna* – Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Chair of Legal Support of National Security, Baikal State University, 11 Lenin st., Irkutsk, 664003, e-mail: [prikhodko\\_tv@mail.ru](mailto:prikhodko_tv@mail.ru).

*Pichkurova Anastasiia Artemovna* – Student, Institute of State and Law, Baikal State University, 11 Lenin st., Irkutsk, 664003, e-mail: [pichkurova98@gmail.com](mailto:pichkurova98@gmail.com).