



DOI: 10.22363/2313-1438-2023-25-3-539-552

EDN: TFKQYC

Научная статья / Research article

## Политическая и публично-правовая субъектность городских агломераций

Р. М. Вульфович  , В. А. Майборода 

*Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы, Санкт-Петербург, Российская Федерация*

 [vulfovich-rm@ranepa.ru](mailto:vulfovich-rm@ranepa.ru)

**Аннотация.** В связи с масштабами российской территории проблема развития системы расселения и городских агломераций как центров преимущественного развития обладает высокой степенью актуальности. Целью исследования является выявление возможностей и ограничений как правового, так и организационного характера для формирования систем управления городскими агломерациями. Проведя сравнительный анализ развития и функционирования данных систем в ряде стран с условиями, существующими в регионе Санкт-Петербурга, второго по численности населения города России, авторы впервые четко вычленили проблему развития городской агломерации, территория которой включает полностью или частично территории двух субъектов Российской Федерации: города федерального значения и окружающей его Ленинградской области. В обоих вариантах — агломерация радиусом 60 км и радиусом 120 км — определена допустимая с точки зрения российского законодательства и принципов рациональности, экономичности и эффективности, являющихся базовыми принципами современного управления, модель организации системы публичной власти для Санкт-Петербургской агломерации, способной сформировать оптимальное единое качество жизни на ее территории. Она не предусматривает институционализацию с созданием полной системы публичной власти для всей территории, а должна быть ориентирована на совместное выполнение общих для всей территории функций с включением в процесс всех уровней и органов публичной власти, ответственных за качество жизни на территории. Первые шаги в этом направлении предпринимаются обоими регионами на протяжении последних лет. Объединение Санкт-Петербурга и Ленинградской области в один субъект федерации, а также присоединение к городу части территории области пока не рассматриваются.

**Ключевые слова:** территория, выравнивание, устойчивое развитие, город, агломерация, политическая субъектность, публично-правовая субъектность

© Вульфович Р.М., Майборода В.А., 2023



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>


**Для цитирования:** Вульфович Р.М., Майборода В.А. Политическая и публично-правовая субъектность городских агломераций // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2023. Т. 25. № 3. С. 539–552. <https://doi.org/10.22363/2313-1438-2023-25-3-539-552>

**Благодарности:** Исследование выполнено в рамках инициативной НИР СЗИУ РАНХиГС при Президенте РФ, номер в системе ЕГИСУ НИОКТР 122112900037–6. 29.11.2022.

## Political and Public-Legal Subjectivity of Urban Agglomerations

Revekka M. Vulfovich  , Victor F. Mayboroda 

*North-West Institute of Management of the Russian Presidential Academy of National Economy  
and Public Administration, Saint Petersburg, Russian Federation*

 [vulfovich-rm@ranepa.ru](mailto:vulfovich-rm@ranepa.ru)

**Abstract.** Due to the gigantic scale of Russia's territory, the problem of the settlement system and urban agglomerations as its primary development centres is urgent. The purpose of this research is to identify opportunities and limitations, both legal and organizational, for the formation of governance systems for urban agglomerations. Having conducted a comparative analysis of the development and functioning of such systems in some countries with the conditions existing in the St. Petersburg region, the second populous city of Russia, the authors for the first time identify the development and governance problems of the urban agglomeration, the territory of which includes fully or partly the territories of two subjects of the Russian Federation: the federal city and the surrounding Leningrad region (oblast). For both variants of the agglomeration — with the 60 km and 120 km radius — the authors determine the model of the public power system for the Saint Petersburg agglomeration, acceptable from the point of view of the Russian legislation and the main modern management principles of rationality, effectiveness, and efficiency. The model does not envisage institutionalization with the creation of a complete public power system for the entire region but should be focused on the joint performance of functions with the inclusion in the process of all levels and authorities responsible for the life quality in the region. The first steps in this direction have been taken by both federation subjects in recent years. The unification of St. Petersburg and the Leningrad Region into one subject of federation, as well as the partial annexation of the region's territory to the federal city, are not yet considered.

**Keywords:** territory, equalization, sustainable development, city, agglomeration, political subjectivity, public-legal subjectivity

**For citation:** Vulfovich, R.M., & Mayboroda, V.F. (2023). Political and public-legal subjectivity of urban agglomerations. *RUDN Journal of Political Science*, 25(3), 539–552. (In Russian). <https://doi.org/10.22363/2313-1438-2023-25-3-539-552>

**Acknowledgements:** The study was carried out within the framework of the initiative research NWIM branch RANEPА, № 122112900037–6. 29.11.2022.

## Введение

Крупные урбанизированные регионы (городские агломерации) в XXI в. играют активную роль как центры развития и акторы, оказывающие влияние на внутривластные и внешнеполитические процессы [Chuangling, Danlin 2017]. Они растут, «захватывая территории», прилегающие к городу-ядру, чаще всего являющемуся административным, но в ряде случаев — политическим центром. Так, в федеративных государствах агломерации могут включать полностью или частично территории двух или нескольких субъектов федеративного государства, а в условиях высокой плотности населения и развитой транспортной системы (прежде всего, скоростного железнодорожного транспорта) формируют и межгосударственные образования. Развитию крупных урбанизированных регионов и включению их в системы публичного управления как особого политико-административного уровня в последние годы посвящено множество исследований, как правило междисциплинарного характера [Batty 2013; Chuangling, Danlin 2022; Derudder 2022; Ergen 2018; Glaeser, Ponzetto, Zou 2016; Haynes, Stough 2020; Taylor 2020; Kafka 2016]. При этом, как указывают авторы, исследующие развитие российской системы расселения и его взаимосвязь с развитием экономики, в обеих системах наблюдается высокий уровень централизации [Churkina, Zaverskiy 2017]. Нельзя отрицать, что формирование агломераций и их превращение в одну из основных форм расселения XXI в. изменяют само представление о городе как феномене развития цивилизации на протяжении тысячелетий [Rozenblat 2020].

Концентрированным отражением политики является право, а реальным ее воплощением — применение его норм в том числе в процессе организации жизнедеятельности и управлении процессом достижения оптимальных и единообразных параметров качества жизни. Это является целью политики и управления в современном социальном государстве, каковым позиционирует себя Российская Федерация (ст. 7 Конституции РФ). Социальная ориентация российской политики была усилена внесением в Конституцию ряда социально значимых поправок, что также обеспечило высокий уровень поддержки при голосовании в 2020 г. В 2019 г. была принята Стратегия пространственного развития РФ на период до 2025 г., что свидетельствует об особом внимании к вопросам политики развития территории страны и отдельных ее частей, включая городские агломерации<sup>1</sup>.

При этом агломерация не является нормативно определенным термином. Его использование в актах нормативного характера допускается с отдельными квалифицирующими свойствами, позволяющими применительно к конкретному документу уяснить значение и использование термина. Так, в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 агломерации

<sup>1</sup> Стратегия пространственного развития РФ на период до 2025 г. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-п. URL: [https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe\\_razvitie/strategicheskoe\\_planirovanie\\_prostranstvennogo\\_razvitiya/strategiya\\_prostranstvennogo\\_razvitiya\\_rossiyskoy\\_federacii\\_na\\_period\\_do\\_2025\\_goda/](https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/strategicheskoe_planirovanie_prostranstvennogo_razvitiya/strategiya_prostranstvennogo_razvitiya_rossiyskoy_federacii_na_period_do_2025_goda/) (дата обращения: 30.03.2023).

в приложениях квалифицированы в одном случае как города, которые обеспечивают вклад в экономический рост Российской Федерации в размере более 1 процента ежегодно, во втором случае *крупная городская агломерация* определяется как «совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей численностью населения от 500 до 1000 тыс. человек, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми и социальными связями». Как *крупнейшая агломерация* определяется, соответственно, аналогичная по характеристикам территория с населением более 1000 тыс. человек.

В Приказе Министерства экономического развития Российской Федерации от 15 февраля 2021 г. № 71 «Об утверждении Методических рекомендаций по подготовке нормативов градостроительного проектирования» термин «агломерация» указывает на наличие ядра агломерации, под которым понимается территория муниципальных образований, имеющих общие границы в составе крупных и крупнейших городских агломераций, а также административные центры субъектов Российской Федерации в границах таких агломераций. Выделение города-ядра или нескольких ядер требует также исследования развития этих городов и выявления их роли в прилегающих регионах [Sulzer, Desax 2015]<sup>2</sup>.

Подробный анализ развития городских агломераций России был проведен специалистами РАНХиГС. В Докладе о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации [2021] в качестве главного механизма формирования, развития и создания управляющих структур рассматривается межмуниципальное сотрудничество, что фактически исключает придание агломерации полноценного политического и публично-правового статуса как самостоятельного субъекта в процессе определения политики, основных стратегических приоритетов, а также реализации базовых направлений социально-экономического развития.

Таким образом, возможно сформулировать вывод о том, что под агломерациями современное нормативное регулирование понимает совокупность населенных пунктов, имеющих единство населения, транспортной, коммунальной и (или) иных видов инфраструктуры и характеризующихся рациональным подходом к организации мест приложения труда. Проблематика настоящего исследования призвана определить место агломерации в общих и специальных политических, правовых и социально-экономических отношениях в случае рассмотрения агломераций не в качестве объекта регулирования (особой территории), а в качестве субъекта, то есть активного участника политических, правовых и управленческих отношений. В данном контексте агломерация способна определять политику региона в целом. Политическая и правовая сущность агломерации как целостной политико-административной и социально-экономической системы требует четкого установления ее политической и публично-правовой субъектности.

<sup>2</sup> Clark, G., Moonen, T., Nunley J. Die Geschichte Ihrer Stadt: Stadtentwicklung in Europa von 1970 bis 2020. 2018. URL: <https://www.eib.org/de/essays/the-story-of-your-city> (accessed: 30.03.2023).

## Цель и методы исследования

Цель настоящей работы средствами дедукции и индукции установить возможности и ограничения образования городских агломераций в качестве политических и публично-правовых субъектов и сформулировать проблему выделения свойств агломераций, достаточных для наделения их такой субъектностью в условиях существования единой системы публичной власти в России.

## Определение возможной модели публичной власти в агломерации<sup>3</sup>

Стремительное увеличение количества крупных урбанизированных регионов в XXI столетии [Loibl et al. 2018] и постоянные усилия по повышению эффективности управления на их территории позволяют выделить ряд моделей публичной власти для данных систем. Прежде всего они характеризуются различным количеством уровней, что зависит от общей структуры системы публичной власти в стране, а также от целей, которые ставятся перед управляющей системой. Так, двухуровневые системы призваны осуществлять определение политики и ее реализацию как для всей территории, так и для отдельных ее частей, обладающих, как правило, собственной полной или ограниченной политико-административной субъектностью, например, являющихся административными районами или муниципальными образованиями. При этом система может быть сильно фрагментированной или консолидированной.

В случае существенной фрагментации органы общей компетенции для всего региона отсутствуют, что повышает значимость органов местной власти в муниципалитетах, а также требует использования специальных механизмов координации принятия решений по вопросам, выходящим за рамки полномочий и функциональных возможностей отдельных территориальных единиц. В вопросах развития инфраструктуры, формирования единообразных параметров качества жизни и движения финансовых потоков требуется, кроме того, кооперация между всеми территориями, а также поддержка со стороны государства и хозяйствующих субъектов при решении наиболее масштабных задач. К последним относятся инфраструктурные проекты, а также проблемы устойчивого развития.

Подобная фрагментация создает существенные трудности и формирует неравенство между элементами агломерации, затрудняет ее развитие.

Наличие единой системы органов общей компетенции для всей территории имеет ряд преимуществ: более высокий уровень наполнения бюджета и возможность его рационального распределения для решения задач муниципалитетов с разным уровнем доходов. Единая система власти способствует выравниванию качества жизни. Однако ее формированию препятствует ряд

---

<sup>3</sup> Данная проблема стоит практически перед всеми странами в связи со всеобщностью процесса интенсивной урбанизации. См., например, *Urbanisierung im globalen Kontext / Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte*. Hauptgutachten 2016 des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung. Globale Umweltveränderungen. P.43-137. URL: <https://www.wbgu.de/de/publikationen/hauptgutachten> (accessed: 30.03.2023).

обстоятельств: во-первых, агломерации постоянно растут, включая в себя новые муниципальные образования, что требует реорганизации системы власти. Во-вторых, перераспределение бюджетных средств в пользу более слабых с финансово-экономической точки зрения муниципалитетов может сказываться отрицательно на городе-ядре, затраты которого на поддержание качества жизни и эффективной инфраструктуры всегда высоки. И наконец, формирование единой системы власти для всей агломерации требует нормативного определения и закрепления особого политико-правового статуса территории с приданием ей полной публично-правовой и политической субъектности. Последнее представляет собой сложную проблему с точки зрения различных отраслей права, а также в рамках взаимодействия уровней системы публичной власти и иных политических акторов.

В последнее десятилетие в ряде работ [Barber, 2013; Bassens et al 2019] города — а они чаще всего структурно представляют собой агломерации — рассматриваются как глобальные политические акторы, а мэры городов-ядер характеризуются как политики, значимость которых затмевает харизму глав государств. Эта точка зрения представляется спорной, однако нельзя отрицать, что политическая роль крупных урбанизированных регионов возрастает в том числе с расширением их территории и увеличением численности населения. Население Парижской агломерации в границах региона Иль-де-Франс уже составляет почти 20 % населения Франции, а население Московской и Санкт-Петербургской агломераций (хотя точное его определение затруднено отсутствием четко делимитированных границ) приближается к этой цифре.

Ряд проблем, с которыми агломерации сталкиваются в процессе развития, становится предметом рассмотрения специалистов-географов, экономистов, урбанистов, социологов. Однако в настоящее время в значительной степени эти проблемы анализируются в рамках ряда направлений политической науки, так как без принятия ответственных и рациональных решений невозможно определять стратегию развития агломерации как целостной системы [Otomo 2021; Szczurek, Bryczek-Wróbel 2018; Zhao, Zhang, Zhao 2021].

### **Формирование «дорожной карты» к политико-правовой субъектности агломерации в рамках концепции единой системы публичной власти**

В России не только городская агломерация, но и населенный пункт — нормативно не определенный термин. Однако определены земли в границах населенных пунктов согласно пункту 2 статьи 83 Земельного кодекса Российской Федерации, где ведется экономическая деятельность. В публично-правовом смысле субъектами политических и правовых отношений являются Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования. Они приравнены к физическим и юридическим лицам.

С политической точки зрения возможно и допустимо заключение соглашений о создании агломерационных образований между органами публичной власти всех трех уровней. В развитой системе права, как указывали еще советские

юристы, правоспособность есть не сумма возможностей, а особое право быть субъектом прав и обязанностей. Процесс реализации правоспособности порождает конкретные гражданские права и обязанности. Они также выделяли общую, отраслевую и специальную правосубъектность — способность лица быть участником определенного круга отношений в пределах данной отрасли права, что позволяет ему вступать в том числе в договорные отношения [Братусь 1950; Братусь 1984; Алексеев 2010].

В настоящее время воззрения на данный вопрос не претерпели значимых изменений: аналогичную позицию занимают, например, П.В. Крашенинников<sup>4</sup> и Н.В. Козлова [2018]. Соответственно это позволяет придавать различные виды субъектности и территориям городских агломераций.

Изменения Конституции РФ 2020 г. разграничили объем полномочий и компетенций между публично-правовыми субъектами, внесли концепцию публичной власти. По смыслу конституционного регулирования публичная власть понимается как обеспечиваемое законом единство функций органов государственной власти и органов местного самоуправления, передаваемых ими друг другу отдельными нормативными актами [Майборода, 2022].

Легальное определение единой системы публичной власти дано в части 1 ст. 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации». Она понимается как совокупность органов власти всех уровней, объединенных по признаку функционального и иного единства для обеспечения реализации прав человека и создания условий для социально-экономического развития государства.

Изменения Конституции 2020 г. также закрепили возможности установления особенностей осуществления власти в границах отдельных территорий, в том числе территорий городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и «других территорий» (часть 3 статьи 131 Конституции Российской Федерации). По мнению С.А. Авакьяна, данные территории не обязательно останутся муниципальными [Авакьян 2021: 700]. Таким образом свойство организации публичной власти само по себе выступило причиной формирования нового публично-правового субъекта и потенциально открывает возможности для создания агломераций как самостоятельных политических и правовых акторов.

Свойством политико-правовой субъектности выступает наличие политической воли: применительно к коллективному субъекту — процедуры формирования коллективной воли, на что указывали И. Кант [2007: 320] и Г.В.Ф. Гегель, трактовавший договор как «два согласия, посредством которых осуществляется общая воля» [Гегель 2007: 135].

В разработке группы американских авторов сформулировано следующее определение данных понятий: «*политическая воля* пересекает значимый порог, когда достаточное количество лиц, принимающих решения... на официальном

<sup>4</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации: Постатейный комментарий к главам 1, 2, 3 / ред. П.В. Крашенинников. М.: Статут, 2014. 336 с.

уровне поддерживает принятое совместно, потенциально эффективное политическое решение. *Общественная воля* аналогичным образом приобретает смысл, когда социальная система имеет общее понимание конкретной проблемы и решает урегулировать ситуацию особым образом посредством устойчивых коллективных действий»<sup>5</sup>.

Процедура изъявления коллективной воли основана на институтах референдума и свободных выборов. Самостоятельные процедуры изъявления коллективной воли возможны и при принятии решения о вхождении в состав агломерации. Применительно к публичным отношениям волеизъявление есть проявление возможности определять будущее территории для цели достижения общего блага [Иеринг 2006]. Таким образом наделение политико-правовой субъектностью территорий с особенностями организации публичной власти возможно на основании консолидации воли населения такой территории в формах, определенных законом.

Есть ли свойства населения агломераций, качественно отличающие его от населения иных территорий, как основания постановки вопроса о наделении агломерации самостоятельной публично-правовой субъектностью в единой системе публичной власти? Три городских агломерации наделены особой субъектностью непосредственно Конституцией РФ: Москва, Санкт-Петербург и Севастополь. Они являются объединением населенных пунктов, чья целостность обусловлена единством транспортной, социальной и коммунальной инфраструктур, а также единой системой власти субъекта РФ.

Организация труда и раздел формируемого прибавочного продукта выступает основой делимитации территории города федерального значения и городского округа в финансово-экономическом смысле. В ключевом факторе организации жизнедеятельности жители исходят из баланса расстояния от жилья до работы и уровня заработка. Но при этом городской округ не получает налога на доходы в качестве источника формирования бюджета, а субъект РФ формирует из данного источника значимый объем его доходной части.

В связи с этим региональные органы представительной власти формируют экономическое представление об агломерации, но настоятельно воздерживаются от инициативы нормативного закрепления ее субъектности в связи с проблемой распределения ресурсов территорий, входящих и не входящих в состав агломерации. Последние оказываются в ущемленном положении.

Федеральным законом от 31 декабря 2017 г. № 507-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в законодательство включены требования к отдельному виду документа территориального планирования — схеме территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации. Федеральный законодатель не исключил возможности объединения инфраструктуры различных политических и публично-правовых субъектов в едином

---

<sup>5</sup> Raile A.N.W., Raile E.D., Post L.A. Analysis and action: The political will and public will approach, 2014. URL: [https://www.researchgate.net/publication/324899368\\_Analysis\\_and\\_action\\_The\\_political\\_will\\_and\\_public\\_will\\_approach](https://www.researchgate.net/publication/324899368_Analysis_and_action_The_political_will_and_public_will_approach) (accessed: 30.03.2023).



для них документе территориального планирования. Более того, в части 5 статьи 28.1. Градостроительного кодекса Российской Федерации Федеральным законом от 19 декабря 2022 г. № 541-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и статью 18.1 Федерального закона «О защите конкуренции» полномочие на принятие решения о едином плане территориального планирования для нескольких территорий закреплено за высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации. Проблема организации публичной власти и ее роли в развитии таких территорий привлекает в настоящее время внимание российских исследователей<sup>6</sup>.

### **Особенности формирования политико-правовой субъектности городских агломераций, включающих территории двух субъектов РФ (вариант Санкт-Петербурга)**

Следует отметить, что в настоящее время процесс агломерирования в регионе Санкт-Петербурга интенсивно включает в состав Санкт-Петербургской агломерации муниципальные районы Ленинградской области: Всеволожский, Выборгский, Тосненский, Кировский и Ломоносовский. С точки зрения жилой застройки, распределения мест приложения труда, эти районы втягиваются в сферу влияния города. Более низкая стоимость земельных участков для жилищного строительства делает жилье на этих территориях привлекательным для жителей Санкт-Петербурга. Это требует разработки схем территориального планирования по многим направлениям, например развития транспортной инфраструктуры с учетом соблюдения прав и интересов жителей обоих субъектов федерации. В настоящее время ведется проектирование первого в истории Санкт-Петербургского метрополитена выхода на территорию Ленинградской области в городе Кудрово Ленинградской области.

В мире существует много примеров формирования агломераций в регионах городов-метрополий, сильно влияющих на окружающую территорию. Их правосубъектность сформирована в различных вариантах. Во Франции создана метрополия, обладающая полной субъектностью и единой системой публичной власти и управления (Большой Париж (фр. Métropole du Grand Paris)<sup>7</sup>. В центре Германии функционирует столичный регион Берлин — Бранденбург с интенсивным взаимодействием двух земель в сфере экономики, рынка труда, жилья, транспорта, науки, энергетики, здравоохранения и охраны окружающей среды. Кооперация земель, сохраняющих полную политическую и публично-правовую

<sup>6</sup> Kolba A., Tereshina M. Political and Administrative Resources of Public Management of Agglomeration Development in the Context of the Evolution of the Agglomeration Processes. URL: [https://www.researchgate.net/publication/348052159\\_Political\\_and\\_Administrative\\_Resources\\_of\\_Public\\_Management\\_of\\_Agglomeration\\_Development\\_in\\_the\\_Context\\_of\\_the\\_Evolution\\_of\\_the\\_Agglomeration\\_Processes](https://www.researchgate.net/publication/348052159_Political_and_Administrative_Resources_of_Public_Management_of_Agglomeration_Development_in_the_Context_of_the_Evolution_of_the_Agglomeration_Processes) (accessed: 30.03.2023).

<sup>7</sup> Loi n° 2014–58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des metropoles. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028526298> (accessed: 30.03.2023).

субъектность, делает регион уникальным в ФРГ. Еще более тесное взаимодействие муниципалитетов осуществляется в границах Берлинской агломерации (Berliner Umland), наиболее густонаселенной территории. В состав последней входят 50 городов и сельских коммун земли Бранденбург, ближе всего расположенные к границам Берлина. Необходимо также отметить, что сделанная в 1995 г. попытка объединения земель Берлин и Бранденбург завершилась неудачей, так как не была поддержана жителями Восточного Берлина и Бранденбурга: политической воле правительства ФРГ и органов публичной власти земель была противопоставлена воля сообществ значительной части населения региона<sup>8</sup>.

Пример Берлинского региона является вариантом, в значительной степени сравнимым с Санкт-Петербургом. В обоих случаях речь идет о субъектах федеративного государства с различной системой расселения, плотностью населения и разным уровнем экономического развития. В обоих случаях можно выявить аналогичные проблемы, в том числе в сфере определения общей стратегии развития в соответствии с современными принципами устойчивого развития ООН.

Анализируя проблему развития крупных урбанизированных территорий и формирования их политической и публично-правовой субъектности, нельзя, с нашей точки зрения, обойти показательный пример Региональной ассоциации планирования, действующей с 20-х годов прошлого века на территории региона США, известного как трехштатный Нью-Йорк. На протяжении столетия эта некоммерческая организация, включающая профессиональных планировщиков, хозяйствующие субъекты, муниципальные и региональные власти и активно привлекающая к обсуждению планов жителей, определяет и реализует политику в сфере транспорта, устойчивого развития территорий, защиты от стихийных бедствий, выравнивания качества жизни и решения наиболее острых социальных проблем (бедности, безработицы и т. п.), отдыха и рекреации, а также активно лоббирует интересы региона в Конгрессе США.

Данную модель можно рассматривать как функциональную, гибкую организационно и исключительно эффективную по результатам деятельности. В 2017 г. был принят и опубликован четвертый региональный план, лозунг которого гласит: «Заставить регион работать на благо всех нас, содействуя инклюзивному росту, который принес бы общее процветание, справедливость, улучшение здоровья и устойчивость для региона<sup>9</sup>».

## Результаты и выводы исследования

Достаточно оптимистичными и реалистичными представляются решения органов публичной власти субъектов Российской Федерации об одновременной подготовке единых планировочных документов для муниципальных

<sup>8</sup> Hauptstadtregion Berlin — Brandenburg. URL: <https://www.berlin-brandenburg.de/hauptstadtregion/> (accessed: 30.03.2023).

<sup>9</sup> The Fourth Regional Plan URL: <https://rpa.org/work/reports/the-fourth-regional-plan#:~:text=The%20Fourth%20Plan%20calls%20for,into%20a%20pedestrian%2Dfriendly%20boulevard> (accessed: 30.03.2023).

образований, которые в совокупности представляют собой городскую агломерацию. Именно в таком документе могут решаться вопросы надлежащей организации транспортной, коммунальной и социальной инфраструктуры не для отдельно взятого муниципалитета (являющегося донором или реципиентом трудового ресурса для соседнего), а для их совокупности, образующей агломерацию. Такой подход позволит оптимизировать инфраструктуру, изыскать ресурсы для ее развития.

Резюмируя изложенное следует заключить, что, во-первых, особенности организации публичной власти в части перераспределения полномочий между уровнями властно-публичной организации свершившийся факт правовой системы России; во-вторых, установление особенностей такой организации применительно к территориям, не наделенным самостоятельной публично-правовой субъектностью, фактически может осуществляться в настоящее время и без ее формализации; в-третьих, проблема регулирования расселения и обеспеченности населения объектами инфраструктуры при комплексном подходе планирования применительно к нескольким муниципалитетам позволит решать их в том числе и за счет источников регионального бюджета; в-четвертых, экономико-финансовый феномен агломераций является сформированным в географическом и экономическом аспектах и настоятельно требует юридического оформления и политического осмысления.

Для Санкт-Петербургской агломерации примером может служить функциональная модель развития крупной урбанизированной территории в центре Германии. Тем более, что в обоих случаях речь идет о необходимости учета полностью сформировавшихся ранее территорий, обладающих полной политической и публично-правовой субъектностью в соответствии с конституционными документами стран.

При этом отдельные положения различных документов, принятых в последние годы, не могут быть применены при разработке документов стратегического планирования для Санкт-Петербурга и образуемой им, постоянно расширяющей свою территорию агломерации. В частности, приведенное выше определение ядра агломерации не дает основания для выделения ядра данной территории. Из этого следует необходимость принятия отдельных нормативных правовых актов для регламентации процессов в границах данной агломерации.

Достаточно рациональным представляется также подход, избранный в 20-е годы прошлого века в регионе Нью-Йорка. Использование этой модели вполне может быть полезно при принятии решений о взаимодействии органов власти Санкт-Петербурга, Ленинградской области совместно с органами местного самоуправления муниципальных районов последней.

Поступила в редакцию / Received: 16.04.2023

Доработана после рецензирования / Revised: 27.04.2023

Принята к публикации / Accepted: 31.05.2023

**Библиографический список**

- Авакьян С.А.* Конституционное право России. Т. 2. М.: ИНФРА-М, 2021.
- Алексеев С.С.* Проблемы теории права. Основные вопросы общей теории социалистического права // Собр. соч.: в 10 т. Т. 3. М.: Статут, 2010.
- Братусь С.Н.* Субъекты гражданского права // Советское гражданское право (ред. С.Н. Братусь). М.: Госюриздат, 1984.
- Братусь С.Н.* Субъекты гражданского права. М.: Госюриздат, 1950.
- Гегель Г.В.Ф.* Философия права. М.: Мир книги, 2007.
- Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации // Межмуниципальное сотрудничество как механизм управления городскими агломерациями: монография / ред. К.А. Иванова; научный ред. Э. Маркварт. М.: Изд-во «Перспект», 2021.
- Иеринг Р.Ф.* Дух Римского права: в 2 т. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2006.
- Кант И.* Критика практического разума. СПб.: Наука, 2007.
- Козлова Н.В.* Абстрактное и конкретное понимание субъекта, правоспособности и гражданского правоотношения // Гражданское право: современные проблемы науки, законодательства, практики. М.: Статут, 2018.
- Майборода В.А.* Подсудность правовых актов органов публичной власти федеральной территории, принимаемых по согласованию // Судья. 2022. № 1. С. 51–56. [https://doi.org/10.52433/18178170\\_2022\\_01\\_51](https://doi.org/10.52433/18178170_2022_01_51)
- Barber B.* If mayors ruled the world. Dysfunctional nations, rising cities. New Haven: Yale University Press, 2013.
- Bassens D.* et al. An urban studies take on global urban political agency // The city as global political actor / ed. by S. Oosterlynck et al. London: Routledge, 2019. P. 1—22.
- Batty M.* The New Science of Cities. Cambridge Mass: The MIT Press, 2013.
- Churkina N., Zaverskiy S.* Challenges of Strong Concentration in Urbanization: The Case of Moscow in Russia // Procedia Engineering, 2017. Vol. 198. P. 398–410. <https://doi.org/10.1016/j.proeng.2017.07.095>
- Derudder B.* Polycentric urban regions: conceptualization, identification and implications // Regional Studies. 2022. Vol. 56. Is. 1. P. 1–6. <https://doi.org/10.1080/00343404.2021.1982134>
- Fang C., Yu D.* The proposed spatial configuration of china's urban agglomerations is adopted in major national documents and master plans // Chinas Urban Agglomerations. Springer Nature. Singapur, 2020.
- Fang C., Yu D.* Urban agglomeration: An evolving concept of an emerging phenomenon // Landscape and Urban Planning. 2017. Vol. 162. P. 126–136. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2017.02.014>
- Glaeser E.L., Ponzetto G.A.M., Zou Y.* Urban networks: Connecting markets, people, and ideas // Papers in Regional Science. 2016. Vol. 95. Iss. 1. Special Issue: Agglomerations and the Rise of Urban Network Externalities.
- Haynes K.E., Stough R.R.* The Rise of mega urban regions and the future of spatial organization // Glaeser E., Kourtit K., Nijkamp P., (eds.). Urban Empires. Cities as Global Rulers in the New Urban World. Routledge, 2020. P. 117–128.
- Loibl W. et al.* Characteristics of Urban Agglomerations in Different Continents: History, Patterns, Dynamics, Drivers and Trends // Urban Agglomerations. Intech Open. London, 2018. P. 29–65.
- Metropolregionen — Kooperation und Wettbewerb in Deutschland und Europa / ed. by R. Kafka. Stuttgart: Franz Steiner Verlag, 2016.
- Otomo A.* Urban Agglomerations in Japan // Quarterly Journal of Geography. 2021. Vol. 73. P. 108–123.
- Rozenblat C.* Extending the concept of city for delineating large urban regions (LUR) for the cities of the world // CYBERGEO. 2020. 954. <https://doi.org/10.4000/cybergeog.35411>

- Sulzer J., Desax M. Stadtwerdung der Agglomeration. Die Suche nach einer neuen urbanen Qualität. Schweizerischer Nationalfonds, Bern, und Verlag Scheidegger & Spiess AG, Zürich, 2015.
- Szczurek T., Bryczek-Wróbel P. Crisis Management Model for Large Urban Agglomerations // *БиТР*, 2018. Vol. 49. No 1. P. 102–110.
- Taylor P.J. Promiscuous Agglomerations Towards Integrating Urban Agglomerations with Urban Networks // Glaeser E., Kourtit K., Nijkamp P. (eds.) *Urban Empires. Cities as Global Rulers in the New Urban World*. Routledge. 2020. P. 69–75.
- Urban Agglomerations. Intech Open / Ergen M. (ed.). London, 2018.
- Zhao Y., Zhang G., Zhao H. Spatial Network Structures of Urban Agglomeration Based on the Improved Gravity Model: A Case Study in China's Two Urban Agglomerations // *Complexity*. 2021. <https://doi.org/10.1155/2021/6651444>

## References

- Alekseev, S.S. (2010). *Problems of Law theory. The main issues of the general theory of socialist law*. Collected works, 3. Moscow: Statut Publishing (In Russian).
- Avakyan, S.A. (2021). *Russian constitutional law*. 2. Moscow, INFRA-M Publishing. (In Russian).
- Barber, B. (2013). *If mayors ruled the world. Dysfunctional nations, rising cities*. New Haven: Yale University Press.
- Bassens, D. et al. (2019). An Urban Studies Take on Global Urban Political Agency. In S. Oosterlynck et al. (Eds.), *The city as global political actor* (pp. 1–22). London: Routledge.
- Batty, M. (2013). *The new science of cities*. Cambridge Mass.: The MIT Press.
- Bratus, S.N. (1950). *Subjects of civil law*. Moscow: State Legal Publishing (In Russian).
- Bratus, S.N. (1984). Subjects of civil law. In Bratus, S.N. (Ed.). *Soviet civil law*. Moscow: State Legal Publishing (In Russian).
- Churkina, N., & Zaverskiy, S. (2017). Challenges of strong concentration in urbanization: The case of Moscow in Russia. *Procedia Engineering*, 198, 398–410. <https://doi.org/10.1016/j.proeng.2017.07.095>
- Derudder, B. (2022). Polycentric urban regions: Conceptualization, identification and implications. *Regional Studies*, 56(1), 1–6. <https://doi.org/10.1080/00343404.2021.1982134>
- Ergen, M. (Ed.). (2018). *Urban agglomerations*. London: Intech Open.
- Fang, C., & Yu, D. (2020). The Proposed spatial configuration of China's urban agglomerations is adopted in major national documents and master plans. In F. Chuangling & Yu. Danlin (Eds.), *Chinas Urban Agglomerations*. Singapore: Springer Nature.
- Fang, C., & Yu, D. (2017). Urban agglomeration: An evolving concept of an emerging phenomenon. *Landscape and Urban Planning*, 162, 126–136. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2017.02.014>
- Glaeser, E.L., Ponzetto, G.A. M., & Zou, Y. (2016). Urban networks: Connecting markets, people, and ideas. *Papers in Regional Science*, 95(1), Special Issue: Agglomerations and the Rise of Urban Network Externalities, 17–59.
- Haynes, K.E., & Stough, R.R. (2020). The rise of mega urban regions and the future of spatial organization. In E. Glaeser, K. Kourtit & P. Nijkamp (Eds.), *Urban empires. Cities as global rulers in the new urban world*. (pp. 117–128). Routledge.
- Hegel, G.W.F. (2007). *Philosophy of law*. Moscow: Book World Publishing (In Russian).
- Iering, R.F. (2006). *The spirit of Roman law*. St Petersburg: Law Center Press Publishing. (In Russian).
- Ivanov, K.A. & E. Marquart (Eds.). (2021). *Report on the state of local self-government in the Russian Federation. Inter-municipal cooperation as a mechanism for managing urban agglomerations*. Moscow: Prospect Publishing house (In Russian).

- Kafka, R. (Eds.). (2016). *Metropolregionen — Kooperation und Wettbewerb in Deutschland und Europa*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- Kant, I. (2007). *The critique of practical reason*. St Petersburg: Science Publishing.
- Kozlova, N.V. (2018). Abstract and concrete understanding of the subject, legal capacity, and civil legal relationship. In *Civil law: modern problems of science, legislation, practice* (pp. 306–324). Moscow: Statut Publishing.
- Loibl, W., et al. (2018). Characteristics of urban agglomerations in different continents: History, patterns, dynamics, drivers and trends. In *Urban Agglomerations* (pp. 29–65). London: Intech Open.
- Maiboroda, V.A. (2022). Jurisdiction of legal acts of the federal territory's public authorities adopted by agreement. *Judge*, 1, 51–56. (In Russian). [https://doi.org/10.52433/18178170\\_2022\\_01\\_51](https://doi.org/10.52433/18178170_2022_01_51)
- Otomo, A. (2021). Urban agglomerations in Japan. *Quarterly Journal of Geography*, 73, 108–123.
- Rozenblat, C. (2020). Extending the concept of city for delineating large urban regions (LUR) for the cities of the world. *CYBERGEO*. 954. <https://doi.org/10.4000/cybergeo.35411>
- Sulzer, J., & Desax, M. (2015). *Stadtwerdung der Agglomeration. Die Suche nach einer neuen urbanen Qualität*. Zürich: Schweizerischer Nationalfonds, Bern, und Verlag Scheidegger & Spiess, AG.
- Szczurek, T., & Bryczek-Wróbel, P. (2018). Crisis management model for large urban agglomerations. *BiTP*, 49(1), 102–110.
- Taylor, P.J. (2020). Promiscuous agglomerations towards integrating urban agglomerations with urban networks. In E. Glaeser, K. Kourtit & P. Nijkamp (Eds.), *Urban empires. Cities as global rulers in the new urban world*. Routledge.
- Zhao, Y., Zhang G., & Zhao, H. (2021). Spatial network structures of urban agglomeration based on the improved gravity model: A case study in China's two urban agglomerations. *Complexity*. <https://doi.org/10.1155/2021/6651444>

### **Сведения об авторах:**

*Вульфович Ревекка Михайловна* — доктор политических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления, Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (e-mail: [vulfovich-rm@ranepa.ru](mailto:vulfovich-rm@ranepa.ru)) (ORCID: 0000-0002-1303-9057)

*Майборода Виктор Александрович* — доктор юридических наук, судья областного суда в отставке, доцент кафедры правоведения, Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (e-mail: [victormaiboroda@yandex.ru](mailto:victormaiboroda@yandex.ru)) (ORCID: 0000-0002-3439-1244)

### **About authors:**

*Revekka M. Vulfovich* — Doctor in Political Sciences, Professor of the Department of State and Municipal Management, North-West Institute of Management of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (e-mail: [vulfovich-rm@ranepa.ru](mailto:vulfovich-rm@ranepa.ru)) (ORCID: 0000-0002-1303-9057)

*Viktor A. Mayboroda* — Doctor of Law, retired judge of the regional court, Associate Professor of the Department of Jurisprudence, North-West Institute of Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (e-mail: [victormaiboroda@yandex.ru](mailto:victormaiboroda@yandex.ru)) (ORCID: 0000-0002-3439-1244)