ПРАВО

УДК 332.156

Бавина К.В.[1]
Лабушкина И.Е.[2]

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ В РОССИИ

Аннотация. В статье рассмотрены социально-экономические и организационно-управленческие предпосылки для законодательного регулирования городских агломераций в России. Проведен анализ правоприменительной практики развития городских агломераций в субъектах РФ и муниципалитетах, а также рассмотрены возможные модели законодательного регулирования развития городских агломераций и подходы к выбору приоритетной модели управления городскими агломерациями на современном этапе и ее соотношения с вопросами совершенствования межмуниципального сотрудничества.

Ключевые слова: агломерация, правовое регулирование, правосубъектность, управление

Bavina K.
Labushkina I.

PROBLEMS OF LEGISLATIVE REGULATION OF CITY AGLOMERATIONS IN RUSSIA

Abstract. The article considers the socio-economic and organizational and managerial prerequisites for the legislative regulation of urban agglomerations in Russia. The analysis of the law enforcement practice of the development of urban agglomerations in the constituent entities of the Russian Federation and municipalities is carried out, as well as possible models of legislative regulation of the development of urban agglomerations and approaches to choosing a priority model for managing urban agglomerations at the present stage and its relationship with the issues of improving inter-municipal cooperation are considered.

Keywords: agglomeration, legal regulation, legal personality, management

Динамика мирового процесса урбанизации демонстрирует все большее возрастание роли городов в построении благоприятной среды жизнедеятельности человека. Социально-экономические процессы, происходящие на урбанизированных территориях, вышли за пределы собственно городов, охватив территории более высокого порядка – городские агломерации, которые концентрируют экономическую активность и рост. Так, на крупнейшие агломерации за период 2000–2010 гг. приходилось около 50% роста ВВП в 23 странах, входящих в ОЭСР [4].

[1] *Бавина Кристина Викторовна*, преподаватель кафедры экономики и финансового права, студент 4 курса, направление подготовки 40.03.01 Юриспруденция, Северо-Кавказский институт-филиал РАНХиГС, г. Пятигорск, e-mail: bavinakv@gmail.com, т. +7(928) 827-37-97

Kristina Bavina, Lecturer of the Department of Economics and Financial Law, Undergraduate Student 4 courses, direction of preparation 40.03.01 Law, North-Caucasian Institute, Branch of RANEPA, Pyatigorsk, e-mail: bavinakv@gmail.com, т. +7(928) 827-37-97

[2] *Лабушкина Инна Евгеньевна*, кандидат пед. наук, доцент, заведующий кафедрой правового обеспечения деятельности органов власти, Северо-Кавказский институт-филиал РАНХиГС, г. Пятигорск, e-mail: labinna@yandex.ru, т. +7(905)4660121

Inna Labushkina, Head of the Department for Legal Support of Authorities Activity, North-Caucasian Institute, Branch of RANEPA, Pyatigorsk, e-mail: labinna@yandex.ru, т. +7(905)4660121

За последние несколько лет и в России тема развития городских агломераций стала важной частью региональной повестки и вошла в число приоритетов пространственного развития с принятием Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 года. В данном документе городские агломерации выступают как один из драйверов экономического роста страны. Создание условий для развития городских агломераций определено и в качестве одной из задач государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности. От агломерационных процессов во многом зависит привлекательность территории для инвесторов, повышение эффективности использования бюджетных средств и качества управления территориями.

Говоря об агломерации, надо иметь в виду, что ее нельзя создать как новую территориальную единицу в прямом смысле слова, поскольку она не может стать простым объединением находящихся рядом населенных пунктов или территорий. Более того, агломерация не может быть и механически созданной управленческой (административной) моделью. Агломерация – это территория расселения людей, которая сформирована естественным образом и объединена многообразными взаимосвязями. Она складывается исторически как особое географическое, экономическое и социальное образование, которое объединено общей целью – развитием территории. Для достижения поставленной цели требуется создание необходимой правовой основы и управленческой модели [2].

В России существует 60 городских агломераций, в которых проживает более 75 миллионов человек, то есть больше половины населения страны. При этом лишь в 16 субъектах РФ приняты законы о развитии агломераций. Несмотря на это, в стране нет априори успешного примера развития агломераций, объективно происходящие агломерационные процессы пока идут в основном стихийно и нерегулируемо, правоприменительная практика в субъектах РФ и муниципалитетах неоднозначна.

Также для российских агломераций характерны следующие основные проблемы и ограничения:

1) российские агломерации недостаточно интегрированы и продуктивны (концентрация населения необязательно создает агломерационные эффекты в силу слабой внутренней связности территорий агломераций);

2) 80–85% ВВП агломераций производится в их ядре, а на границе «ядер» и «периферии» наблюдаются резкие перепады значений социально-экономических показателей;

3) городские агломерации развиваются стихийно в условиях отсутствия законодательной базы на федеральном уровне; тем не менее, основным субъектом управления развитием агломераций выступает государство – развивается практика «прямого государственного управления» агломерациями путем передачи ключевых муниципальных полномочий субъекту РФ.

Вне действующего правового регулирования находятся вопросы планирования и управления агломерационными процессами. Необходимо найти баланс интересов федеральных, региональных и муниципальных властей. Системный подход к описанию процесса агломераций отсутствует. Также до сих пор формально отсутствуют закрепленные критерии выделения таких территорий, что делает понятие городской агломерации неопределенным. Вопрос необходимости урегулирования межсубъектных отношений стоит на сегодняшний день достаточно остро, модели управления не проработаны, вопросы развития агломераций не отражаются учетом статистики. Процессы в этой сфере развиваются хаотично и не закреплены законодательно.

На данном этапе процессы агломерирования в городах, не являющихся субъектами России, развиваются с учетом их конституционно-правового статуса субъектов местного самоуправления – муниципальных образований – городских поселений или городских округов. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон о местном самоуправлении) закрепляет основные признаки городских поселений и городских округов как различных типов муниципальных образований – публично-правовых субъектов с

различным муниципально-правовым статусом. Общее понятие населенного пункта, так и определение городов, поселков, их отличительных признаков и разновидностей в федеральном законодательстве отсутствуют. Ни Земельный кодекс Российской Федерации, который определяет статус и категории земель, ни Градостроительный кодекс Российской Федерации, который регламентирует вопросы, связанные с территориальным планированием и градостроительным использованием территории, не могут решить поставленную задачу. Градостроительный Кодекс опирается на сугубо муниципально-правовую терминологию, которая определяет объекты и субъекты территориального планирования муниципальных образований и градостроительного зонирования поселений. Земельный кодекс, напротив, не связывает земельно-правовые понятия с муниципально-правовыми. Земельный Кодекс использует понятия земель городских и сельских населенных пунктов, земель пригородных зон, по сути, не сопоставляя их с территорией муниципальных образований (статья 83 в соотношении со статьёй 86 Земельного Кодекса Российской Федерации). В данных нормативных положениях, во-первых, происходит подмена понятия города более общим понятием населенного пункта, а затем понятие населенного пункта подменяется понятием «поселение». Соответственно, в земельном законодательстве различие между указанными понятиями не проводится [3].

В целях формирования правовых условий для достижения стратегических целей и задач в сфере развития городских агломераций и устранения существующих пробелов в правоприменительной практике требуется внесение соответствующих изменений в федеральное законодательство. Нормотворческая практика субъектов РФ и муниципалитетов в части институционализации управления и планирования развития городских агломераций значительно опережает федеральную. Так, региональные законы (законопроекты) имеются в 7 субъектах РФ, документы стратегического планирования агломераций приняты на уровне 19 субъектов РФ, программы комплексного развития транспортной инфраструктуры агломераций – в 17 субъектах РФ, концепции развития агломераций – в 6 субъектах РФ, схемы территориального планирования агломераций – в 4 субъектах РФ, межмуниципальные соглашения о сотрудничестве в рамках агломераций – в 12 субъектах РФ, положения об органах управления агломераций – в 11 субъектах РФ [1]. При этом многие из этих документов отличаются друг от друга, выбранной методологией подготовки и правовым статусом. Однако эти законы не содержат реальных механизмов регулирования и во многом носят рамочный, декларативный характер. Необходимо внести поправки в отраслевые законы, которые связаны с деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления, с градостроительной деятельностью, а также с решением инфраструктурных вопросов.

В настоящее время остается нереализованным потенциал межмуниципального сотрудничества как из-за неурегулированности инструментов межмуниципального сотрудничества, так и отсутствия согласованности в управленческих действиях на региональном и местном уровнях: большинство межмуниципальных соглашений о сотрудничестве пока носят декларативный характер; правовые и финансовые механизмы создания межмуниципальных органов управления отсутствуют; публичные полномочия жестко привязаны к административным границам муниципалитетов; практика формирования межмуниципальных хозяйственных обществ в агломерациях не развита. Механизм взаимодействия субъектов не отлажен. В результате возникают многочисленные проблемы, связанные с проездом, транспортной доступностью, зачислением в школьные и дошкольные учреждения и др. Немаловажен и градостроительный аспект. Во многом аналогичные вопросы существуют и в других регионах.

Сегодня в рамках действующего законодательства о местном самоуправлении возможно говорить лишь о создании договорной агломерации на основе межмуниципального соглашения. Однако, как мы уже отметили, любое финансирование, выходящее за пределы муниципального образования (в рамках

того же законодательства), рассматривается как нецелевое со всеми вытекающими правовыми последствиями. И это при том, что агломерационная практика в России значительно опережает теорию и, как следствие, свое правовое регулирование.

При разработке направлений законодательного регулирования городских агломераций считаем необходимым реализовать следующие мероприятия:

- определить понятийный аппарат в части административно-территориального устройства Российской Федерации, в т.ч. законодательно закрепить понятие городской агломерации;
- разработать критерии отнесения территорий к городским агломерациям;
- проработать особенности заключения и содержания межмуниципальных соглашений;
- определить общие требования к порядку создания и функционирования межмуниципальных организаций;
- проработать особенности участия в агломерационных процессах регионального уровня публичной власти и документов территориального планирования двух и более муниципальных образований;
- выявить приоритетные модели управления городскими агломерациями.
- ликвидировать существующие нормативные правовые барьеры и неясности для реализации гражданско-правовых механизмов межмуниципального сотрудничества;
- создать правовые возможности для совместной реализации основных полномочий органов МСУ в рамках заключения межмуниципальных соглашений, в т.ч. наделение правами;
- расширить полномочия органов местного самоуправления, в т.ч. органов местного самоуправления городских округов, в сфере организации инвестиций в развитие городской инфраструктуры, а также финансирования таких инвестиций;
- ввести финансовый инструмент управления земельной рентой на местном уровне [6].

Помимо этого, необходимы проработки и достижения консенсуса по следующим аспектам законодательного регулирования городских агломераций:

- проведение дифференцированной государственной политики по отношению к разным типам городских агломераций с учетом их роли в экономическом росте страны;
- установление особенностей регулирования управления развитием городских агломераций, расположенных на территории нескольких субъектов РФ;
- введение экспериментального правового режима («регуляторной песочницы») в целях отработки обозначенных выше перспективных направлений правового регулирования городских агломераций в формате пилотного проекта в агломерациях разных типов;
- определение вариантов установления разумного ограничения территориального роста городских агломераций, которое связано с необходимостью соблюдения баланса между территориальным расширением и достаточной плотностью городской среды, поскольку избыточное территориальное расширение застройки порождает необходимость строительства дополнительных инфраструктур (особенно социальной и линейных инфраструктур), а также ведет к снижению комфортности городской среды, которая возникает только при достаточной плотности застройки [5].

Надо иметь в виду и необходимость судебной защиты муниципальных образований в рамках агломерационного процесса (принцип судебной защиты муниципалитетов сегодня слаб) для преодоления возможных межмуниципальных рисков. К этим рискам относятся:

1. различная готовность муниципалитетов к объединению в агломерацию;
2. утрата возможности единоличного принятия решений по отдельным вопросам местного значения, исполнителем которых будет агломерация;
3. игнорирование интересов более мелких муниципалитетов;
4. межмуниципальные конфликты (связанные с территорией, бюджетом, ресурсами, инфраструктурой) [2].

Таким образом, государственное регулирование агломерации должно учитывать и порядок разрешения агломерационного конфликта.

Вполне очевидно, что можно вести речь о принятии специального закона об агломерациях. А можно обратиться и к особенностям территориальной организации местного самоуправления, поскольку практика развития муниципалитетов показывает, что настало время говорить об актуализации видов муниципальных образований.

Населенные пункты (как и регионы) слишком разные, именно поэтому невозможно говорить об универсальной модели агломерации. В то же время можно и нужно обсуждать принципы ее формирования, наиболее благоприятную комбинацию которых сможет выбрать для себя любая агломеративная территория.

БИБИЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Пузанов А.С. Городские агломерации в современной России: выбор модели и приоритеты законодательного регулирования / Доклад на XVIII Общероссийском форуме «Стратегическое планирование в регионах и городах России», 28–29 октября 2019 года URL: https://forumstrategov.ru/upload/documents/Puzanov.pdf
2. Георгиева Т.П. Агломерации в России: когда практика опережает теорию // Бюджет. – 2016. – № 4. – URL: http://bujet.ru/article/295543.php
3. Ильиных А.В. Городские агломерации в территориальной организации местного самоуправления (проблемы правового восприятия и перспективы существования) // Вестник ЧелГУ. 2015. №13 (368). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/gorodskie-aglomeratsii-v-territorialnoy-organizatsii-mestnogo-samoupravleniya-problemy-pravovogo-vospriyatiya-i-perspektivy.
4. Косарева Н.Б. Экономическая урбанизация / Н.Б. Косарева, Т.Д. Полиди, А.С. Пузанов – Москва : Фонд «Институт экономики города», 2018. – 418 с.
5. Диденко А.Н. Городские агломерации различаются по размеру территории, численности населения, пространственной структуре, функциям и количеству «ядер» // Доклад на XVIII Общероссийском форуме «Стратегическое планирование в регионах и городах России», 28–29 октября 2019 года URL:https://forumstrategov.ru/upload/program/Didenko_7.B1.pdf
6. Максимов А.Н. Концепция проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования межмуниципального сотрудничества» / Доклад на XVIII Общероссийском форуме «Стратегическое планирование в регионах и городах России», 28–29 октября 2019 года URL: https://forumstrategov.ru/upload/program/Maksimov.pdf
7. Киселева Н.Н., Бавина К.В., Каратунов А.В. Методологические подходы к исследованию природы агломерационных процессов // Фундаментальные исследования. – 2016. – № 12–2. – С. 422–426.