

ГОРОДСКИЕ АГЛОМЕРАЦИИ В МУНИЦИПАЛЬНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ: КАКИМ ДОЛЖНО БЫТЬ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ?

© 2020 г. А. В. Ильиных

*Челябинский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации*

E-mail: i_av@inbox.ru

Поступила в редакцию 29.12.2018 г.

Аннотация. В статье рассматривается вопрос о попытках нормативно-правового регулирования статуса городских агломераций в муниципально-территориальной организации. Анализируется региональная практика создания и деятельности городских агломераций, включающая в себя классификацию субъектов Российской Федерации, избравших разные подходы в регулировании и понимании этого политико-территориального явления. Отдельно рассматривается вопрос о причинах создания городских агломераций и целях их существования. Отмечаются проблемы правового положения агломераций и управления ими, а также перспективы законодательного регулирования их статуса.

Ключевые слова: городская агломерация, муниципальное образование, территориальное устройство, федерация, субъекты федерации.

Цитирование: Ильиных А. В. Городские агломерации в муниципально-территориальной организации: каким должно быть нормативно-правовое регулирование? // Государство и право. 2020. № 2. С. 184–188.

DOI: 10.31857/S013207690008556-3

URBAN AGGLOMERATIONS IN THE MUNICIPAL-TERRITORIAL ORGANIZATION: WHAT SHOULD BE THE LEGAL REGULATION?

© 2020 А. V. Ilyinykh

*Chelyabinsk branch of Russian Presidential Academy of National Economy
and Public Administration*

E-mail: i_av@inbox.ru

Received 29.12.2018

Abstract. The article deals with the issue of attempts to regulate the status of urban agglomerations in the municipal-territorial organization. Regional practice of creation and activity of urban agglomerations including classification of subjects of the Russian Federation which have chosen different approaches in regulation and understanding of this political and territorial phenomenon is analyzed. Separately, the question of the reasons for the creation of urban agglomerations and the purpose of their existence is considered. The problems of the legal status of agglomerations and their management, as well as prospects for legislative regulation of their status are noted.

Key words: urban agglomeration, municipal formation, territorial structure, Federation, subjects of the Federation.

For citation: Ilyinykh, A. V. (2020). Urban agglomerations in the municipal-territorial organization: what should be the legal regulation? // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 2, pp. 184–188.

В последнее время в России очень много дискуссий, связанных с агломерациями, есть разные точки зрения, касающиеся данного аспекта¹.

В попытках нормативного закрепления данного политико-территориального явления наблюдаются два направления: это попытки регионального законодательства урегулировать данный вопрос и перспективы и возможности его регулирования на федеральном уровне.

Что касается федерального уровня, то еще в мае 2017 г. в Государственной Думе обсуждалось два проекта федеральных законов:

один из них был внесен группой депутатов Государственной Думы Российской Федерации и предполагал регулирование агломерационных процессов через призму совершенствования законодательства, регламентирующего межмуниципальное сотрудничество;

второй внесен Саратовской областной Думой и рассматривал вопросы совершенствования агломераций через призму совершенствования градостроительного законодательства.

В настоящее время федеральных законов, регулирующих данные вопросы, не принято, причины же их неприятия достаточно категорично и четко обоснованы в правовых заключениях по данным законодательным проектам и сводятся к тому, что преобразование муниципальных образований, в т.ч. в виде объединения (по сути, агломерации) нескольких муниципальных образований уже предусмотрено нормами Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ).

Что же касается регионального уровня, здесь можно констатировать, что в 16 субъектах Российской Федерации: Барнаульская агломерация (Алтайский край), Кузбасская агломерация (Кемеровская область), Красноярская агломерация (Красноярский край), Новосибирская агломерация (Новосибирская область), Сочинско-Туапсинская курортная агломерация (Краснодарский край), Владивостокская агломерация (Приморский край), Южно-Башкортостанская агломерация (Республика Башкортостан), Махачкалинско-Каспийская агломерация (Республика Дагестан), Самарско-Тольяттинская агломерация (Самарская область), Горнозаводская агломерация (Свердловская область), Ставропольская агломерация (Ставропольский край), Тульская агломерация (Тульская область), Ульяновско-Димитровградская агломерация (Ульяновская область), Челябинская агломерация (Челябинская область), Абакано-Черногорская агломерация (Республика Хакасия), Березниковско-Соликамская городская агломерация (Пермский край), — есть законы, которые тем или иным образом регулируют вопросы, касающиеся агломераций, при этом, их можно разделить на три группы, имеющие свой подход к регулированию статуса агломераций.

¹ См., напр.: *Гриценко Е.В.* Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (Сравнительно-правовой анализ) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 28–36; *Ильиных А.В.* Городские агломерации в территориальной организации местного самоуправления (проблемы правового восприятия и перспективы существования) // Вестник Челябинского гос. ун-та. 2015. № 13 (368). Право. С. 33–37; *Шугрина Е.С.* Модели управления российскими агломерациями // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 39–43.

Учитывая отсутствие федерального законодательного регулирования, рассмотрим эти подходы подробнее.

Итак, первая группа. К ней относятся Закон Белгородской области от 1 марта 2016 г. № 58 «О развитии агломераций в Белгородской области» и Закон Томской области от 10 апреля 2017 г. № 23-ОЗ «О развитии агломераций в Томской области».

Как видно, они имеют наименование «О развитии агломерации... области», т.е. выступают в качестве определенных рамочных законов, а если проанализировать их содержание, то можно назвать их «декларацией», но и эта декларация тоже важна, т.к., по сути, вводится в юридический оборот термин «агломерация», ему дается легальное определение, с которым можно спорить, соглашаться или не соглашаться, но оно сделано и провозглашается необходимость поддержки деятельности органов местного самоуправления и органов государственной власти по развитию агломераций в этих субъектах.

Вторая группа законов субъектов касается правового регулирования перераспределения полномочий, когда на уровень субъекта передаются полномочия от органов местного самоуправления, необходимые для развития агломерации на территории соответствующего региона. Эти возможности появились после того, как в Федеральный закон № 131-ФЗ был включен новый механизм, связанный с перераспределением полномочий. Этой возможностью воспользовались в Нижегородской области (Закон Нижегородской области от 26.12.2017 г. № 190-З «О внесении изменений в Закон Нижегородской области «О перераспределении отдельных полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области и органами государственной власти Нижегородской области»») и в Приморском крае (Закон Приморского края от 18.11.2014 г. № 497-КЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Приморского края и органами государственной власти Приморского края и внесении изменений в отдельные законодательные акты Приморского края»).

Их основное назначение — централизовать полномочия на уровне субъекта для того, чтобы можно было осуществлять развитие территории в контексте развития агломераций.

Следует отметить также еще один важный момент. У нас развитие агломераций находится в конфликте интересов развития территории субъекта и развития территории части субъекта. С точки зрения позиционирования руководства субъекта у него есть формальные показатели работы, которые привязаны к территории в целом, вместе с тем ему нужно заниматься развитием агломераций, которые находятся на территории субъекта, и это предполагает сосредоточение внимания и ресурсов на развитии части территории субъекта, и в отношении органов местного самоуправления подобные ситуации тоже возникают, поэтому вопрос конфликта интересов требует определенного отдельного исследования.

Третья группа законов. В качестве иллюстрации можно привести Закон Удмуртской Республики от 5 июля 2016 г. № 51-РЗ, который направлен на регулирование развития пригородной территории. Он имеет достаточно интересное название: «О мерах дополнительной поддержки социально-экономического развития Завьяловского района Удмуртской Республики». Это район, который окружает столицу республики. И речь идет о том, что, по мнению

законодателей республики, должно быть единое развитие города и пригорода. Наряду с этим в Законе указаны средства для реализации данного механизма, в т.ч. финансирование за счет республиканского бюджета, изменение объема полномочий и др.

Конечно, региональная законодательная практика не ограничивается обозначенными примерами, имеется еще показательный опыт. Так, есть сюжет, касающийся Челябинской области. Законодательным собранием Челябинской области был принят Закон, направленный на развитие агломерации в Челябинской области, хотя имелось отрицательное заключение правового управления Законодательного собрания области, в дальнейшем была получена отрицательная реакция прокуратуры, связанная с тем, что органы государственной власти субъектов не вправе осуществлять опережающее правовое регулирование при отсутствии каких-либо документов на федеральном уровне. В результате, до подписания губернатором области этот Закон был отозван для устранения замечаний Прокуратуры Челябинской области, его судьба находится в подвешенном состоянии и на сегодняшний день.

Здесь возникает важный вопрос, который высвечивает уже другую проблему: каково же содержание региональных законов, затрагивающих статус городских агломераций? Если речь идет о предметах совместного ведения и пределы нормотворческих полномочий субъекта установлены специальным законом, то здесь вопрос весьма спорный.

Если же в региональном законе речь идет об организации местного самоуправления в связи с агломерацией, то организация возможна только в тех случаях, которые прямо предусмотрены законом, а если мы урегулируем процесс создания агломерации и тому подобные аспекты, то неизбежно затронем вопрос регулирования местного самоуправления.

Таким образом, можно констатировать, что субъект Федерации обладает правом опережающего правового регулирования каких-либо вопросов, но именно правового регулирования, а если взять законы/проекты законов, регламентирующие статус городских агломераций, то они содержат декларативные нормы и, по сути, ничего не регулируют. Иными словами, предмета правового регулирования как такового законы не содержат.

Анализируя ситуацию в том контексте, что регулирование агломерационных процессов — предмет совместного ведения, следует помнить, что Федеральный закон № 131-ФЗ при разграничении полномочий по предметам совместного ведения говорит о том, что мы можем осуществлять правовое регулирование в случаях и порядке, установленных федеральными законами. А эта формула уже фактически выступает ограничителем возможного подзаконного регулирования.

Таким образом, обозначенный выше обзор регионального законодательства показывает, что субъекты Российской Федерации пытаются осуществить определенное правовое регулирование данного вопроса и что-то делают с различной степенью результативности, но единого тренда, дающего ощутимый эффект пока нет.

Причины такого поведения субъектов федерации предельно понятны и, к сожалению, банальны: регионы пытаются получить федеральное бюджетное финансирование, поэтому ждут от федерального центра более внятной позиции по самой дефиниции агломерации, потому как все чаще и чаще в правовых актах федерального уровня

используется это понятие, особенно в контексте возможного участия в целевых программах, а федеральный законодатель сохраняет молчание. Вот субъекты Федерации и пытаются преодолеть этот вакуум в правовом регулировании.

Например, в постановлении Правительства РФ от 21 января 2017 г. № 47 «Об иных межбюджетных трансфертах, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение дорожной деятельности в рамках приоритетного проекта «Безопасные и качественные дороги» государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы»» при распределении бюджетных средств активно используется это понятие, более того, распределяются бюджетные средства городским агломерациям. В связи с чем возникает справедливый вопрос: федерация выделяет деньги агломерациям, а понятие агломерации каждый субъект определяет сам? Вряд ли данный подход является удачным.

Получается, что в Постановлении Правительства РФ в рамках целевой программы «Безопасные и качественные дороги» это предусмотрено, а в Бюджетном кодексе нет таких ассигнований, которые адресованы конкретно агломерациям.

Своим поведением на уже достаточно длинной дистанции федеральный законодатель дал понять, что его позиция вырабатывалась ни один год, поэтому и нет оснований ее изменять. Заключается она в следующем. Агломерация — это лишь понятие, а механизмы образования, преобразования и т.п. изменений муниципальных образований работают. Более того, был внесен Закон, который позволил в рамках городского округа объединять населенные пункты, что, в принципе, достаточно полно отражает суть самой агломерации, т.е. это — процесс объединения и накопления потенциалов. Настаивать же на закреплении этого в федеральном законе не имеет особого смысла, поскольку те цели и задачи, которые ставит перед собой городское объединение, сегодня решаются в рамках существующих норм. К этому, собственно, и можно свести позицию законодателя.

Следует также иметь в виду, что процесс всемерного агломерирования в масштабах страны не должен быть обширен, если дело касается сельских населенных пунктов и сельских территорий, поскольку забывать о них нельзя. В проекте Стратегии развития жилищной сферы Российской Федерации до 2015 года многими экспертами сделано существенное замечание разработчикам об отсутствии самого понятия сельских территорий и о преимущественном акценте на городских агломерациях в масштабах стратегических документов, поэтому федеральный законодатель не видит проблемы, поскольку ее не существует в правовом поле.

Все вопросы, которые возникают у активистов агломерационных решений, тоже разрешимы, а название — это та преференция, которая дается самим объединениям, создающим агломерации.

Помимо закрепления в Федеральном законе № 131-ФЗ возможности включать в городской округ один или несколько населенных пунктов в связи с изменением понятия городского округа у субъектов Федерации также появилась возможность объединения всех входящих в состав муниципального района поселений с городским округом, и тогда мы получаем такую огромную, по сути, агломерацию с единым центром управления, с единым бюджетом. Насколько эта схема будет применяться и оправдана, покажет, конечно же, только время, но такой механизм есть.

В современных общественных отношениях становится все более очевидным столкновение права и экономики. Экономисты часто вмешиваются в вопросы надлежащего правового регулирования, а юристы пытаются охватить те сферы общественных отношений, которые не подвластны такому четкому правовому регулированию. В условиях индустриальной экономики право и экономика идут близко друг к другу, право выполняет преобразовательную функцию, функцию опережающего правового регулирования. Мы можем себе позволить предложить что-то новое, что будет развиваться, мы перешли уже в постиндустриальную эпоху, когда все государства ищут точки роста и взаимодействия в новых условиях.

Мы должны четко осознавать, что не можем задать себе какую-то цель развития, т.к. должны понимать, что завтра эта цель может оказаться совершенно ложной и общественные отношения пойдут развиваться в совершенно другом направлении.

На сегодняшний день невозможно дать какое-то единое определение городской агломерации, а тем более, задать какой-то узкий правовой путь развития этой категории. Здесь прежде всего мы должны понять: каковы же задачи правового регулирования, стоящие перед нами и касающиеся городских агломераций?

Попытаемся их определить и рассмотреть.

Итак, первая возможная цель — это получение бюджетного финансирования. Очень хорошо, что федерация может себе позволить перераспределять ресурсы на социально-экономические проекты, но нужно понимать, что бюджетное финансирование не является основной целью правового регулирования.

Дополняя это, следует отметить, что особо остро вопрос о правовом регулировании агломераций стоял в тот момент, когда была заявлена Концепция 2020 г., когда были не понятны будущие точки роста. Тогда многие регионы сделали ставки на агломерации, полагая, что федерация сможет обеспечить бюджетное финансирование и на сегодняшний день, например, ситуация, когда столкнулся правовой статус Свободного порта Владивосток со статусом агломерации, это демонстрирует, потому что проект агломерации создавался с 2013 г., а Свободный порт — в 2016 г. Столкнулись, более верно сказать, две попытки не «статуса», а получения большего объема бюджетного финансирования. Итак, бюджетное финансирование не может являться целью правового регулирования.

Вторая цель — централизация управления. Те проекты, которые касаются статуса городского округа с размытым содержанием, это вовсе не проект агломерации, это попытка централизации муниципальной власти на отдельных частях территории субъекта.

Проект перераспределения полномочий — это не проект развития агломераций, это попытка распределить полномочия между разными уровнями региональной и муниципальной власти.

Попытка создать городской округ с внутригородским делением — это не попытка обеспечить развитие агломераций, цели те же самые — централизация управления. Другой вопрос, что и первое, и второе, и третье обосновывалось тем, что мы должны поддержать развитие агломераций.

Следовательно, централизация управления не может быть целью правового регулирования агломераций

Третья цель — процесс развития агломераций в Российской Федерации его сторонниками.

Эта цель не может категорически быть целью правового регулирования, потому что «агломерация» — это сугубо экономическое понятие, и агломерации образуются там, где концентрируются ресурсы, где предпринимательское сообщество предприняло все усилия, чтобы объединиться, сконцентрироваться, создать рынки, хозяйственные связи и т.п. и ни в коем случае не опережающее формирование агломераций.

В качестве примера можно обратиться к опыту Амурской области, где власти региона решили создать три агломерации. Это Тынденская, где проживает около 35 тыс. населения и на территории вечной мерзлоты должны вырасти жилые застройки и появиться развитая экономика.

Вторая агломерация — город Свободный (порядка 86 тыс. населения на конец 80-х годов, а на сегодняшний день — около 46 тыс. населения), но при этом они обозначены городской агломерацией. Это искусственно созданные формы для того, чтобы якобы обеспечить ускоренное социально-экономическое развитие. Имеющиеся в научной литературе сведения о количестве агломераций в России² говорят о том, что нужно определиться с тем, будем ли мы их искусственно раздувать или надо прислушаться к экономическому сообществу и говорить о том, что в определенных территориях они фактически сложились и с ними нужно что-то делать или искусственно насаждать на «вечной мерзлоте».

Следовательно, развитие искусственно созданных агломераций не может стать целью правового регулирования.

Таким образом, вырисовывается единственная возможная цель правового регулирования — управление уже существующими де-факто агломерациями, притом это не требует законодательного определения агломерации.

* * *

Подводя итоги рассмотрения заявленной проблемы, можно констатировать, что вопрос о том, быть или не быть агломерациям, уже не стоит, потому что это фактически уже сложилось, вопрос стоит в другой плоскости — поддерживать ли государству этот стихийный процесс или пусть все идет, как идет. Если поддерживать, то каким образом, какие меры поддержки, какие критерии выбора проектов, какова актуальность разработки дорожной карты развития агломерации и т.д., и нужно ли эту экономическую категорию переводить в юридическую плоскость или не нужно лезть с законодательным регулированием в эту сферу, что на данном этапе представляется более уместным.

В свою очередь, вполне реалистичным и действенным видится такое предложение: раз субъекты Федерации заинтересованы в участии в федеральных программах, где упоминается агломерация, достаточно того, чтобы инициатор программы (федерация) дал разъяснения, что он понимает под городской агломерацией в контексте конкретной программы, выделил критерии и т.п. признаки, чтобы в целях бюджетного финансирования было единое понимание и трактовка этой категории. Данный механизм позволит разрешить возникающие проблемы практически во всех случаях.

² См. об этом подр.: Шугрина Е.С. Указ. соч.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Гриценко Е.В.* Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (Сравнительно-правовой анализ) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 28–36.
2. *Ильиных А.В.* Городские агломерации в территориальной организации местного самоуправления (проблемы правового восприятия и перспективы существования) // Вестник Челябинского гос. ун-та. 2015. № 13 (368). Право. С. 33–37.
3. *Шугрина Е.С.* Модели управления российскими агломерациями // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 39–43.

Сведения об авторе

ИЛЬИНЫХ Алексей Валерьевич — кандидат юридических наук, доцент, декан факультета экономики и права Челябинского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; 454077 г. Челябинск, ул. Комарова, д. 26

REFERENCES

1. *Gritsenko E.V.* Urban agglomerations: in search of an optimal model of territorial organization (Comparative legal analysis) // Constitutional and Municipal Law. 2014. No. 10. P. 28–36 (in Russ.).
2. *Ilyinykh A.V.* Urban agglomerations in the territorial organization of local self-government (problems of legal perception and prospects of existence) // Bulletin of the Chelyabinsk state University. 2015. No. 13 (368). Law. P. 33–37 (in Russ.).
3. *Shugrina E.S.* Management models of Russian agglomerations // State power and local self-government. 2018. No. 2. P. 39–43 (in Russ.).

Authors' information

ILYINYKH Alexey V. — PhD of Law, associate Professor, Chelyabinsk branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Dean of the Faculty of Economics and Law; 26 Komarova str., 454077 Chelyabinsk, Russia