Городская агломерация как правовая категория: постановка проблемы

ГАЛИНОВСКАЯ Елена Анатольевна, ведущий научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: 444_45@mail.ru

КИЧИГИН Николай Валерьевич, и.о. заведующего отделом экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: kichigin@mail.ru

Статья посвящена исследованию особенностей и перспектив определения и закрепления в законодательстве правового режима городских агломераций. В настоящее время на государственном уровне подчеркивается важное значение городских агломераций как точек роста и катализаторов регионального развития. В то же время расширение городской застройки и расселение людей, свойственные агломерации, нуждаются не только в поддержке ввиду очевидных позитивных проявлений, но и регулировании со стороны публичной власти. Сложившееся недостаточное восприятие правом и государственным управлением особенностей городского агломерационного развития, прежде всего различного рода связей между поселениями и близлежащими территориями, оказывается одним из факторов конфликтности освоения пригородных пространств, нарушения их установленного правового режима, неконтролируемого сокращения сельскохозяйственных и лесных угодий. При этом без учета проводимых исследований нередко умаляется значение для социально-экономического развития сельских поселений, малых городов, пригородных озелененных территорий с преувеличением роли крупных городов. Земельная, градостроительная и иные отрасли законодательства, задействованные в формировании правовых основ пространственного развития, к этому вызову не вполне готовы.

Цель исследования — разработка предложений по совершенствованию правового регулирования развития городских агломераций. Поставлены задачи изучения понятия, признаков, правовой сущности агломераций как социально-территориального явления и городских агломераций как их основной разновидности.

Авторами дано правовое определение городской агломерации и выдвинуты предложения по совершенствованию градостроительной и иных отраслей законодательства в целях повышения эффективности публичного управления развитием агломераций.

Ключевые слова: агломерация, городская агломерация, сельская агломерация, социально-экономическое развитие, градостроительное законодательство, земельное законодательство, стратегия пространственного развития, городские поселения, сельские поселения.

Для цитирования: Галиновская Е. А., Кичигин Н. В. Городская агломерация как правовая категория: постановка проблемы // Журнал российского права. 2020. № 8. С. 141—156. DOI: 10.12737/jrl.2020.100

Формирование городских агломераций — один из процессов эволюции современной цивилизации.

Концентрация населения, производственных мощностей, транспортных развязок, развитие предпри-

нимательства, центров культуры и образования в городах оказывается причиной не только их территориального и численного развития, но и распространения влияния городов на окружающее пространство, формирования тесных связей близко расположенных поселений. Это явление давно исследуется в экономической теории, теории градостроительства, урбанистике и иных сферах знаний, занятых изучением социально-экономической деятельности общества. В последнее время городские агломерации как одни из основных объектов цивилизационного развития, сосредоточения финансового, человеческого, интеллектуального капитала попали в поле зрения государственного управления и правового регулирования. В данном случае внимание привлекают такие аспекты, как возможность регулирования возникновения и функционирования агломераций, а также особенности воздействия на их развитие с учетом роли в социально-экономических процессах государства¹.

Так, Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.² (далее — Стратегия) исходит из того, что общемировой тенденцией развития в начале XXI в. является концентрация населения и экономики в крупнейших формах расселения, среди которых ведущие позиции занимают крупнейшие городские агломерации. По инициативе Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления в Го-

сударственной Думе в 2019 г. состоялось обсуждение проблем законодательного регулирования городских агломераций, а также связанного с развитием агломераций межмуниципального сотрудничества³. При Комитете Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности уже несколько лет действует рабочая группа по совершенствованию правового регулирования развития городских агломераций⁴.

Известно, что решения, принимаемые в рамках институционализации государственной политики, включая утверждение стратегических документов, оказывают влияние на все аспекты государственного воздействия, в том числе процессы правотворчества и правового регулирования, концентрируя внимание на наиболее актуальных для общества и нуждающихся в урегулировании проблемах.

В опоре на ряд экономических теорий на государственном уровне подчеркивается важное значение городских агломераций как точек роста и катализаторов регионального развития. В то же время расширение городской застройки, расселение людей, свойственное агломерации и наиболее актуальное для европейской части России, специфика культурной среды, особенности воздействия на естественную природную среду представляют собой явление, нуждающееся не только в поддержке ввиду очевидных позитивных проявлений, но и контроле и управлении со стороны публичной власти. Так, очевидно, что выход за пределы городской черты присущих урбанистической среде сфер деятельности и образа жизни не в последней степени влияет на сокращение лесных, сельскохозяйственных угодий, загрязнение воздуха, захламливание окружающих терри-

¹ В исследованиях употребляются и иные термины: «городское скопление», «локальные системы расселения» и др., однако государственное и муниципальное управление чаще обращает внимание на термин «агломерация», который активно и давно употребляется социальными науками, но он многозначен и используется также естественными и техническими дисциплинами.

² Утв. распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р.

³ URL: <http://duma.gov.ru/news/29803/>.

⁴ URL: <http://council.gov.ru/events/news/98210/?hl=городские%20агломерации>.

торий отходами производства и потребления. При этом «размывание» границ населенного пункта как еще одно свойство агломерации создает объективные трудности в упорядочении правового режима городских и близлежащих земель.

Сложившееся недостаточное восприятие правом и государственным управлением особенностей городского агломерационного развития, прежде всего различного рода связей между поселениями и близлежащими территориями, может стать поводом дезорганизации развития всего региона. Слабо контролируемое формирование агломерации оказывается одним из факторов конфликтности освоения пригородных пространств, нарушения их установленного правового режима. В то же время бессистемный и непродуманный учет лишь отдельных особенностей агломераций при принятии регулятивных или управленческих решений также приводит к дисбалансу развития. При этом нередко умаляется значение сельских поселений, малых городов, пригородных озелененных территорий и преувеличивается роль крупных городов, факт существования которых не может рассматриваться только в позитивном ключе.

Обоснованно замечено, что решение проблем межотраслевого и территориального характера требует использования адекватных методов и форм планирования на всех уровнях управления⁵. Однако следует признать, что земельное, градостроительное и иные направления регулирования пространственного развития оказались к этому вызову не готовы, что отмечается и в научной литературе⁶. Так, Земельный ко-

декс РФ, имея в виду основные цели хозяйственного и иного использования земель, объективно исходит из четкого отграничения земель населенных пунктов от земель иных категорий (гл. XV ЗК РФ). При этом не допускается распространение режима земель городов и иных поселений на земли других категорий. Особенности же использования земель пригородных территорий внимания практически не уделяется.

Несколько иначе к решению вопроса взаимодействия населенных пунктов подходит законодательство о местном самоуправлении. Обращаясь, в частности, к категории «городской округ», Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) предусматривает организацию местного самоуправления в отношении нескольких входящих в состав городского округа населенных пунктов. Статья 2 данного Закона определила городской округ как один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями. Воспринимает категорию «городской округ» и Градостроительный кодекс РФ, определяя для него ряд особых процедур подготовки градостроительной документации. Однако в целом федеральное законодательство не обращается к понятиям «агломерация» или «городская агломерация», системно не учитывает мно-

риториальной организации (сравнительно-правовой анализ) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 28—36; Москаленко А. Ф. Проблемы правового регулирования формирования агломераций в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 10. С. 54—58; Галиновская Е. А., Пономарев М. В. Устойчивое развитие и инвестиционный климат городских агломераций — правовой аспект // Экологическое право. 2020. № 2. С. 36—39.

⁵ См.: Андриченко Л. В. Стратегия государственного регионального развития Российской Федерации: правовые основы // Журнал российского права. 2017. № 5. С. 5—17.

⁶ См.: Гриценко Е. В. Городские агломерации: в поисках оптимальной модели тер-

гоаспектную взаимосвязь расположенных рядом населенных пунктов.

Таким образом, несмотря на актуальность проблем правом и государственным управлением конструкция «городская агломерация» как комплексный объект управления и регулирования не сформулирована. В известной мере это связано и с тем, что в теории, как нередко бывает с многогранными общественными явлениями, до настоящего времени не разработано признанное всеми определение городской агломерации. Нет и общих представлений о ее сущности, положительных и отрицательных сторонах. Вместе с тем для правовой дефиниции ее соответствие определяемому социальному явлению имеет решающее значение — от этого зависит эффективность правового механизма, четкость границ и содержание предмета регулирования.

Преимущественный интерес для права представляют выработанные в процессе исследования определения, учитывающие не только географические или градостроительные признаки агломерации, но и комплексную, социальную природу таких образований — социально-территориальную общность⁷. Такой подход к пониманию городской агломерации стал формироваться со второй половины XX в.⁸ По мнению ряда специалистов, необходимо иметь в виду, что городская агломерация представляет собой не просто систему расселения, а естественным образом формирующийся особый социально-территориальный объект⁹.

При этом для конструирования правовой дефиниции интерес представляет такое определение агломерации, как система территориально сближенных и экономически взаимосвязанных населенных мест, объединенных устойчивыми трудовыми, культурно-бытовыми и производственными связями, общей социальной и технической инфраструктурой¹⁰. Это определение отражает сущность явления и позволяет включить в состав агломерации поселения с различным правовым статусом. Внимание может привлечь и понимание агломерации как целостной совокупности городских и сельских кооперирующихся территорий, которой присущи общие закономерности развития, а также устойчивые инфраструктурные взаимодействия, направленные на достижение социально-экономических эффектов¹¹.

Несложно заметить, что в приведенных выше определениях не акцентируется внимание на иерархии между поселениями. Между тем некоторые исследователи находят этот признак важным. Так, агломерация в ряде работ определяется и как территория, включающая город-ядро (или несколько таких городов) и совокупность очагов городской среды, объединенных общностью хозяйственных и социальных связей¹².

Приведенные выше дефиниции исходят из двух основных описанных в теории способов возникновения и роста агломерации¹³ — моноцентрического, с наличием одного населенного пункта, чаще

⁷ См.: *Малоян Г. А. Агломерация — градостроительные проблемы: монография.* М., 2010. С. 23.

⁸ См.: *Волчкова И. В., Елисеев А. М., Данилова М. Н. и др. Управление городскими агломерациями: учеб. пособие.* Томск, 2015. С. 9.

⁹ См.: *Новоселов А. С. Региональная экономическая политика субъекта Федерации: принципы, формы и методы реализации.* Новосибирск, 2010. С. 112.

¹⁰ См.: *Перцик Е. Н. География городов (геоурбанистика).* М., 1991. С. 28.

¹¹ См.: *Волчкова И. В., Елисеев А. М., Данилова М. Н. и др. Указ. соч.* С. 9.

¹² См.: *Харченко К. В. Проблемы управления развитием городских агломераций: взгляд из г. Белгорода // Муниципальный мир.* 2009. № 1—2. С. 49—57.

¹³ См.: *Волчкова И. В., Елисеев А. М., Данилова М. Н. и др. Указ. соч.* С. 33.

всего города, представляющего собой центр (ядро) и имеющего наибольшее экономическое, культурное и иное влияние на расположенные рядом с ним поселения, а также полицентрического, если таких центров два и более. Даная особенность, как представляется, обязательно должна быть учтена при формулировании правового понятия поселенческой агломерации, поскольку складывающаяся иерархия отношений безусловно влияет на содержание и характер развития всей совокупности поселений и окружающих их территорий.

Следует также обратить внимание и на статус локально расположенных населенных пунктов, а также их дифференциацию на городские и сельские. При этом для городской агломерации в теории выработаны самостоятельные определения. Например: это компактная, развитая совокупность дополняющих друг друга городских и сельских поселений, группирующихся вокруг одного или нескольких городов-ядер и объединенных многообразными и интенсивными связями в сложное и динамическое единство¹⁴. Как видно, дефиниции «агломерация» и «городская агломерация» различаются в литературе лишь в деталях; это объясняется тем, что агломерации нередко понимаются как естественный процесс развития именно городских поселений. Вместе с тем для правового регулирования важно более внятное уяснение агломерационной роли сельских поселений. Тем более, что именно они составляют основу расселения на значительной (около 90%) части России, занятой сельскими территориями, и нуждаются в комплексных подходах к развитию.

Таким образом, приравнивание в правовом регулировании агломераций к городским агломерациям мо-

жет быть признано не вполне корректным. Правовые аспекты развития сельских агломераций требуют отдельного рассмотрения. Так, в настоящее время, в отличие от городских агломераций, инициатива в развитии которых в основном исходит от субъектов РФ, значение сельских агломераций получает постепенное признание со стороны Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти¹⁵.

В основе регионального и муниципального нормотворчества в сфере сельских агломераций оказывается постановление Правительства РФ от 31 мая 2019 г. № 696, которым утверждена государственная программа Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий». В целях реализации указанной государственной программы Минсельхозом России утвержден порядок разработки и отбора проектов комплексного развития сельских территорий (сельских агломераций)¹⁶. Постановлением Администрации Курской области от 23 декабря 2019 г. № 1320-па «О реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» на территории Курской области» в соответствии с указанной государственной программой Российской Федерации был утвержден перечень сельских агломераций, расположенных на территории Курской области. Постановлением Правительства Республики Северная Осетия — Алания от 10 декабря 2019 г. № 421 утвержден Порядок разработки и отбора проектов комплексного развития сельских территорий (сельских агломераций). Как представляется, вопросы правового регулирования сельских агломераций ввиду своей важности и

¹⁴ См.: Полян П. М. Методика выделения и анализа опорного каркаса расселения. Ч. 1. М., 1988. С. 17.

¹⁵ См., например: URL: <http://council.gov.ru/events/news/114392/?hl=развитие%20сельских%20территорий>.

¹⁶ См. приказ Минсельхоза России от 18 октября 2019 г. № 588.

комплексности нуждаются в отдельном исследовании.

Сложность выработки правового определения «городская агломерация» заключается не только в многоаспектности данного явления, но и в необходимости его соотнесения с уже принятой в законодательстве терминологией и категориальным аппаратом. Такие термины, как «город» и «село», законодательством не определены и практически не употребляются. Но, поскольку в основе формирования агломерации находятся населенные пункты, следует исходить из восприятия правом именно этих объектов. Так, в Федеральном законе № 131-ФЗ (ст. 2) даны определения как городского, так и сельского поселений. В частности, городское поселение определяется как город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Особый интерес представляет данное Законом понятие сельского поселения — один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых также осуществляется местное самоуправление. Заметим, что в этом определении заметны и признаки агломерации.

При этом отметим, что термин «агломерация» не может отождествляться с термином «муниципальное образование». Так, в распоряжении Министерства образования и науки Астраханской области от 30 сентября 2019 г. № 210 утвержден перечень агломераций, на территории которых будет организована работа мобильного технопарка «Кванториум». Между тем в указанный перечень без уточнения оснований включены в качестве отдельных агломераций 11 муниципальных районов Астраханской области.

Однако попытки к законодательному утверждению правовых понятий, важных для включения агломераций в правовое регулирование, предпринимаются. В частности, имеется достаточно сбалансированное определение городской агломерации, закрепленное строительными нормами¹⁷: городская агломерация — развитая территориальная система городских поселений, объединенных в одно целое устойчивыми производственными, трудовыми, культурно-бытовыми, рекреационными и другими связями, характеризующаяся высокой плотностью населения, концентрацией производства и обладающая определенной территориальной целостностью.

Внесенным в Государственную Думу РФ проектом федерального закона № 189686-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации» предусматривалось определение агломерации. Однако в том числе ввиду неконкретности предложенной разработчиками дефиниции законопроект был отклонен¹⁸.

Резюмируя изложенное, представляется целесообразным отражение в законодательстве понятий «городская агломерация» и «сельская агломерация» в зависимости от входящих в их состав поселений.

Понятие «городская агломерация» может быть определено как совокупность городских либо городских и сельских поселений, объединенных устойчивыми экономическими, транспортными, культурными и иными связями, обладающая территориальной целостностью. В свою очередь, «сельская агломерация» может быть представлена

¹⁷ См. Территориальные строительные нормы Московской области «Планировка и застройка городских и сельских поселений (ТСН ПЗП-99 МО)» (ТСН 30-303-2000 МО) утв. распоряжением Минмособлстроя от 17 декабря 1999 г. № 339.

¹⁸ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/189686-7>.

как совокупность сельских поселений, объединенных устойчивыми экономическими, транспортными, культурными и иными связями, обладающая территориальной целостностью.

В целом развитие законодательного регулирования агломераций не может ограничиться лишь закреплением правового понятия, комплексный характер этого социального явления с очевидностью должен предусматривать учет территориальных агломерационных процессов различными нормативными правовыми актами, разными отраслями права и законодательства. Существенное значение в данном случае должны иметь юридически оформленные признаки агломераций. Причем содержание признаков имеет существенное значения для определения основных правовых отраслей регулирования отношений данного круга и содержания формируемых регулятивных механизмов. Формат статьи не позволяет уделить много внимания правовой сущности признаков городских агломераций, однако имеет смысл привести наиболее обсуждаемые и признанные в теории. К таким признакам, в частности, относятся: компактность близко расположенных поселений; тесные административно-политические и организационно-хозяйственные, экономические, трудовые, культурно-бытовые и рекреационные связи между поселениями агломерации; наличие между поселениями транспортных коридоров; концентрация населения, производственной деятельности и сферы услуг на территории агломерации; сложная функциональная и пространственная структура; взаимодополняемость видов деятельности и территориальных единиц в агломерации; тесная связь рынков труда, недвижимости, земли; динамизм развития и др.¹⁹

¹⁹ См., например: Мясникова Т. А. Основы градостроения: учебно-методический комплекс. Краснодар, 2000. С. 54.

Регулирование отношений в рамках развития городских (и сельских) агломераций в силу комплексности явления имеет межотраслевой характер. Принципы, концепция, правовые механизмы могут быть восприняты различными нормативными правовыми актами, и это представляется наиболее перспективным вариантом регулирования рассматриваемых общественных отношений. Городские агломерации будут при этом объективно встроены в уже сформированную систему объектов правового воздействия, предусмотренных градостроительным, земельным, муниципальным, иными отраслями законодательства, с учетом как позитивных, так и негативных сторон развития агломераций. В то же время ввиду оценки государственной властью особой роли городских агломераций в социально-экономическом развитии предпринимаются меры и по специальному урегулированию функционирования городских агломераций. Так, планом Правительства РФ предусмотрена разработка проектов федеральных законов «О городских агломерациях» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части развития городских агломераций и межмуниципального сотрудничества»²⁰. Согласно Плану законопроектной деятельности Правительства РФ на 2020 г. разработка указанных законопроектов запланирована уже на декабрь 2020 г.²¹

Принятие отдельного федерального закона о городских агломерациях может быть обосновано необходимостью комплексного регулирования общественных отношений в данной сфере и придания городским

²⁰ См. п. 147 и 148 Плана законопроектной деятельности Правительства РФ на 2020 г., утв. распоряжением Правительства РФ от 26 декабря 2019 г. № 3205-р.

²¹ Ответственным за разработку законопроекта является Министерство экономического развития РФ.

агломерациям самостоятельного статуса как объекта государственного и муниципального управления. Однако такой подход не должен привести к «выпадению» городских агломераций из общего контекста регулирования территориального и пространственного развития, к снижению значения для социально-экономического развития иных, кроме городских, поселений, сельских, природных и иных территорий государства, важных для обеспечения жизнедеятельности населения.

Развитие же законодательства о городских или сельских агломерациях при любом концептуальном подходе сопровождается поиском ответов на ряд вопросов. В частности: каков может быть круг регулируемых отношений и нет ли возможности ограничиться имеющимся правовым регулированием; какие управленческие и правовые проблемы могут быть решены признанием в праве агломерации как явления; какие основные социально-экономические цели могут быть достигнуты установлением специальных правовых механизмов?

По всей видимости, потребуется внесение изменений в ряд законодательных актов, в том числе в федеральные законы от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», Земельный и Лесной кодексы и иные законодательные акты Российской Федерации.

Как представляется, с точки зрения цели правового регулирования (развитие городской агломерации) на уровне федерального законодательства должны быть урегулированы прежде всего градостроительные аспекты объединения поселений в форме агломераций, поскольку в рамках правового регулирования

городских агломераций необходимо решать задачи территориального планирования. С учетом возможных поправок в иных профильных федеральных законах, в ст. 1 ГСК РФ для целей Кодекса может быть установлено легальное определение понятия «городские агломерации», что позволит, в частности, урегулировать вопросы территориального планирования в таких образованиях.

Включение городских агломераций в процессы градостроительного регулирования создаст регулятивные условия для решения проблем транспортного планирования, рационального распределения имеющихся ресурсов с учетом фактических потребностей граждан.

Прежде всего речь идет об использовании так называемого агломерационного подхода при подготовке документов территориального планирования: схем территориального планирования субъектов РФ и муниципальных районов, генеральных планов городских округов и поселений. Использование агломерационного подхода в территориальном планировании позволит синхронизировать развитие крупных городов и прилегающих территорий.

В то же время возникает вопрос: каким образом агломерационный подход в градостроительстве будет коррелировать с административно-территориальным принципом деления территории страны? Вопрос этот сложен по нескольким причинам. Во-первых, формирование агломерации как естественный процесс с очевидностью может распространяться на территории без учета административных границ, а искусственное расширение или ограничение границ агломерации вряд ли может рассматриваться как эффективный способ упорядочения процесса. Во-вторых, полномочия органов публичной власти субъектов РФ и муниципальных образований ограничены соответствующими границами. Так, Московская агломерация охватывает не только терри-

тории Москвы и Московской области, но и части территорий других субъектов РФ (Владимирской, Калужской, Рязанской, Тверской, Ярославской, Смоленской, Тульской областей). В официальных выступлениях мэр г. Москвы периодически замечает, что регионы Центрального федерального округа с населением от 30 до 40 млн человек образуют одну большую агломерацию²².

Вместе с тем без взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в установлении правового режима городских агломераций нет практического смысла. Поэтому внедрение агломерационного подхода при планировании развития территорий может потребовать определенных изменений в содержании государственного и муниципального управления.

При этом, если городская агломерация (сельских агломераций это может коснуться в существенно меньшей степени) располагается в пределах нескольких субъектов РФ или муниципальных образований, то будут затронуты их интересы. Повлечет ли легализация городской агломерации возникновение обязательств органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по разработке скоординированных документов территориального планирования? Возможно, потребуется создание коллегиальных органов с участием представителей региональных и муниципальных органов власти, которые будут координировать разработку соответствующих документов территориального планирования.

Возникают и более практические, но не менее важные вопросы: кто и на основании каких критериев, экспертных оценок будет определять

(устанавливать, изменять) границы соответствующей городской агломерации, кто сможет выступать с подобной инициативой? Вопрос определения границ городской агломерации в каждом конкретном случае оказывается предметом дискуссии и затрагивает сущность этого образования.

С точки зрения градостроительного регулирования также придется ответить на вопросы: городская агломерация — это территория с особым режимом или лишь объект территориального планирования? Потребуется ли при официальном признании территории агломерацией пересмотр ранее утвержденных документов территориального планирования, принятых на региональном или муниципальном уровне?

Для территорий, входящих в состав городских агломераций, может быть предложена разработка единых документов территориального планирования, отличающихся от документов, предусмотренных в ГсК РФ (схем территориального планирования субъектов РФ, генеральных планов муниципальных образований, городских кругов). Можно вести речь о выделении в качестве отдельного документа территориального планирования регионального или муниципального уровня схемы территориального планирования городской агломерации.

В статье 13¹ ГсК РФ, которая была включена в Кодекс в конце 2017 г., предусматривается возможность разработки документа территориального планирования двух и более субъектов РФ. С одной стороны, такой документ в определенной мере может лечь в основу решения проблем формирования городской агломерации, с другой стороны, он не полностью применим для ее развития. Утверждение такого единого документа должно зависеть от политической воли сразу двух и более субъектов РФ, следовательно, и внесение изменений в него также должно проходить с участием всех субъектов РФ.

²² URL: <https://www.mos.ru/mayor/interviews/219214/>; <https://www.interfax.ru/moscow/706489>; <https://ria.ru/20160701/1455716174.html>.

Отметим, что в ГсК РФ предусматривается возможность разработки документов территориального планирования в отношении части территории субъекта РФ. Данной возможностью воспользовался ряд субъектов РФ, утвердив документы территориального планирования именно в отношении агломераций (городских агломераций). Так, в Челябинской области утверждена схема территориального планирования части территории Челябинской области применительно к главному планировочному узлу г. Челябинска (территория Челябинской агломерации)²³. При этом в указанной схеме научно обоснованы и определены оптимальные границы Челябинской агломерации. По степени удаленности территории от областного центра выделены несколько зон: 25 км, 50 км и 60 км, характеризующихся различной плотностью автомобильных дорог (в том числе пропускной способностью дорог и интенсивностью движения) и различной плотностью населенных пунктов.

Следует поддерживать и использование органами публичной власти документов территориального планирования в качестве основы для принятия решений о границах соответствующей агломерации (городской агломерации), поскольку в таком случае определение границ будет основано на результатах проводимого научного исследования и обосновано подготовленными обосновывающими материалами.

В свою очередь, представляется неверным подход, когда вопрос о том, какие именно населенные пункты или муниципальные образования (их части) входят в состав городской агломерации, реша-

ется только путем издания правового акта без специальных исследований, результаты которых предварительно публикуются и обсуждаются. Так, распоряжением Правительства Брянской области от 19 августа 2019 г. № 175-рп утвержден перечень муниципальных образований, включенных в состав Брянской городской агломерации. При этом остается неясным, проводились ли какие-либо специальные исследования перед принятием указанного распоряжения, чем аргументировали органы власти подобное администрирование формирования агломерации.

Важной является задача установления границ (территориальная делимитация) городской агломерации²⁴, а также процедуры принятия такого решения. Делимитация при этом обусловлена соответствием «масштабов» искусственно создаваемой среды реально формирующемуся пространству жизнедеятельности населения, «замыкающегося» в пределах планируемого объекта²⁵.

С точки зрения уровня принятия решения о признании территории городской агломерацией возможны три подхода: централизованный, децентрализованный и смешанный. Примеры всех трех подходов имеются в России, однако преобладающим является именно централизованный подход к организации городских агломераций. В рамках данного подхода решение о формировании городской агломерации или включении определенных территорий в ее состав принимается органом публичной власти субъекта РФ.

Так, распоряжением главы Республики Крым от 20 августа 2018 г. № 375-рп «О развитии городской аг-

²³ См. постановление Правительства Челябинской области от 20 апреля 2016 г. № 172-П «О схеме территориального планирования части территории Челябинской области применительно к главному планировочному узлу города Челябинска (территория Челябинской агломерации)».

²⁴ См., например: *Малоян Г. А. Указ. соч.; Монастырская М. Е., Песляк О. А. Современные методы делимитации границ городских агломераций // Градостроительство и архитектура. 2017. Т. 7. № 3. С. 80—86.*

²⁵ *Малоян Г. А. Указ. соч. С. 23.*

ломерации на территории некоторых муниципальных образований Республики Крым» муниципальные образования городской округ Симферополь Республики Крым и Симферопольский район Республики Крым были определены в качестве предварительных участников по созданию городской агломерации. Государственный комитет дорожного хозяйства Республики Крым назначен уполномоченным исполнительным органом государственной власти Республики Крым по реализации Стратегии развития городской агломерации.

Децентрализованный подход к организации городских агломераций предполагает, что решение о создании агломерации принимается на договорной основе не «сверху», а «снизу» — путем заключения соглашения между несколькими муниципальными образованиями. В частности, подобный способ создания агломераций был реализован в Челябинской области. Он заключается в том, что создание агломераций происходит по инициативе нескольких муниципальных образований. При этом утверждение такого решения было реализовано путем утверждения (ратификации) соглашений о создании соответствующей агломерации. Так, решением Собрания депутатов Карабашского городского округа Челябинской области от 4 марта 2016 г. № 81 было утверждено (ратифицировано) соглашение о создании агломерации «Горный Урал». Указанное соглашение было заключено между семью муниципальными образованиями Челябинской области. В статье 1 Соглашения под агломерацией «Горный Урал» понимается компактное пространственное объединение населенных пунктов, обладающих промышленными, транспортными, торговыми, культурными и социально-бытовыми связями. В Соглашении также предусмотрены разработка концепции социально-экономического развития агломерации, участие в согласовании проекта

схемы территориального планирования агломерации «Горный Урал», обмен информацией о социально-экономическом и культурном развитии муниципальных образований, создание межмуниципального совета. Решением Собрания депутатов Копейского городского округа Челябинской области от 10 декабря 2014 г. № 1004-МО утверждено (ратифицировано) Соглашение о создании Челябинской агломерации. Аналогичное решение об утверждении (ратификации) указанного соглашения было принято в г. Челябинске²⁶.

Смешанный подход к организации городских агломераций предполагает принятие решения о необходимости формирования агломерации на уровне субъекта РФ. При этом предусматривается также заключение соответствующих соглашений между муниципальными образованиями, входящими в состав формируемой агломерации (городской агломерации).

Примером смешанного подхода может быть признано формирование агломерации в Республике Саха (Якутия). Распоряжением Правительства Республики Саха (Якутия) от 22 марта 2018 г. № 280-р «О создании агломерации «Нижний Бестях» Мегино-Кангаласского улуса Республики Саха (Якутия)» утвержден План мероприятий («Дорожная карта») по созданию и развитию агломерации «Нижний Бестях» Мегино-Кангаласского улуса Республики Саха (Якутия) на 2018—2019 гг. Планом мероприятий, в частности, предусмотрено заключение Меморандума о сотрудничестве по созданию и развитию агломерации «Нижний Бестях» Мегино-Кангаласского улуса Республики Саха (Якутия) и внесение изменений в документы территориального планирования муниципального уровня.

²⁶ См. решение Челябинской городской Думы от 24 июня 2014 г. № 52/6 «Об утверждении (ратификации) Соглашения о создании Челябинской агломерации».

Преобладание именно централизованного подхода к организации городских агломераций можно объяснить тем, что субъекты РФ обладают большим объемом полномочий, финансовых и иных ресурсов, необходимых для развития соответствующей агломерации. Муниципальные образования подобных ресурсов, как правило, не имеют. Тем не менее представляется важным не ограничивать на уровне федерального законодательства способы легитимации агломераций, устанавливая для этого единственную правовую модель. Нам видится предпочтительным именно смешанный подход к формированию организационных и правовых условий развития агломераций (городских агломераций), поскольку он предполагает участие в этом процессе и управление им как регионального, так и муниципального уровней публичной власти.

Что касается форм и методов публичного управления агломерациями, то в литературе, в частности, предлагается выделять шесть управленческих моделей: создание межрегиональных органов управления; формирование проектных офисов (рабочих групп); договорная модель — подписание соглашения между муниципальными образованиями; договорная модель — подписание соглашения между органами государственной власти соответствующего субъекта РФ и муниципальными образованиями; укрупнение муниципальных образований; централизация необходимых для развития агломераций полномочий на уровне субъектов РФ²⁷.

В условиях фрагментарного правового регулирования городских агломераций на федеральном уровне регулирование данной сферы на уровне отдельных субъектов РФ и

муниципальных образований выглядит как достаточно активное.

Анализ действующего регионального законодательства и муниципальных правовых актов позволяет классифицировать весь массив нормативного правового регулирования агломераций (городских агломераций) на региональном и местном уровнях на следующие элементы:

законы субъектов РФ, регламентирующие общие вопросы создания агломераций (городских агломераций)²⁸;

правовые акты о разработке и утверждении документации по территориальному планированию агломераций (городских агломераций)²⁹;

²⁸ Закон Белгородской области от 1 марта 2016 г. № 58 «О развитии агломераций в Белгородской области» устанавливает понятие агломерации и порядок установления границ агломерации. В статье 2 Закона под агломерацией понимается территория, включающая территории городских округов или городских поселений и близлежащих к ним иных муниципальных образований, функционально объединяемых для усиления интенсивности хозяйственных, трудовых, транспортных, научно-образовательных, культурно-бытовых, рекреационных и иных связей в целях создания качественного пространства проживания и ведения хозяйственной деятельности. В Законе Томской области от 10 апреля 2017 г. № 23-ОЗ «О развитии агломераций в Томской области» под агломерацией понимается группа муниципальных образований Томской области, объединяемых в определенных ими границах исходя из их географического положения и социально-экономических интересов для развития хозяйственных, трудовых, транспортных, научно-образовательных, культурных, рекреационных и иных связей в целях повышения качества жизни населения, улучшения условий ведения хозяйственной деятельности, реализации крупных инфраструктурных проектов.

²⁹ Постановлением Совета Министров Республики Башкортостан от 1 апреля 1993 г. № 120 была утверждена схема генерального плана «Большая Уфа», а также образован Координационный совет по комплексному

²⁷ См.: Шугрина Е. С. Модели управления российскими агломерациями // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 39—43.

правовые акты, касающиеся развития транспортной инфраструктуры агломераций (городских агломераций)³⁰;

развитию агломерации «Большая Уфа»; постановлением Администрации Алтайского края от 12 ноября 2015 г. № 461 утверждена схема территориального планирования Барнаульской агломерации, которая «является градостроительным документом регионального уровня, обеспечивающим устойчивое развитие территорий и выработку основных направлений градостроительной политики на принципах межмуниципального сотрудничества муниципальных образований, вошедших в состав Барнаульской агломерации»; постановлением Правительства Красноярского края от 14 декабря 2017 г. № 773-п утверждена схема территориального планирования Красноярской агломерации; постановлением Правительства Новосибирской области от 28 апреля 2014 г. № 186-п утверждена схема территориального планирования Новосибирской агломерации Новосибирской области; постановлением Правительства Самарской области от 26 июля 2016 г. № 407 утверждена схема территориального планирования Самарско-Тольяттинской агломерации; приказом Минстроя Новосибирской области от 14 марта 2016 г. № 55 утвержден порядок подготовки проектов правил землепользования и застройки поселений, входящих в состав Новосибирской агломерации Новосибирской области, образована соответствующая комиссия, которая является постоянно действующим коллегиальным органом при министерстве строительства Новосибирской области.

³⁰ Постановлением Администрации г. Курска от 9 декабря 2019 г. № 2542 утверждена программа комплексного развития транспортной инфраструктуры Курской городской агломерации на 2019 — 2027 гг.; приказом Минтранса Рязанской области от 20 декабря 2017 г. № 673/1 утверждена актуализированная комплексная схема организации транспортного обслуживания населения общественным транспортом Рязанской агломерации; распоряжением Правительства Нижегородской области от 31 июля 2017 г. № 1233-р утвержден сводный план программы комплексного развития транспортной инфраструктуры Нижегородской агло-

региональные и муниципальные стратегии, программы, концепции развития агломераций (городских агломераций)³¹;

правовые акты, касающиеся вопросов управления агломерациями

мерации; распоряжением Правительства Республики Башкортостан от 12 декабря 2018 г. № 1282-р утвержден паспорт регионального проекта «Программа дорожной деятельности Республики Башкортостан, Уфимской агломерации и Стерлитамакской агломерации».

³¹ Постановлением администрации г. Владивостока от 9 июля 2003 г. № 1658 утверждена концепция социально-экономического развития г. Владивостока и Владивостокской агломерации; постановлением Президиума Правительства Республики Хакасия от 21 мая 2013 г. № 37-п утверждена Концепция развития Абакано-Черногорской агломерации на период до 2020 г. В указанной Концепции под агломерацией понимается компактное расположение, группировка поселений, не только объединенных в пространственном смысле, но и обладающих развитыми производственными, культурными, рекреационными и иными связями; постановлением Правительства Ярославской области от 11 апреля 2019 г. № 283-п утверждена региональная программа «Комплексное развитие транспортной инфраструктуры объединенной дорожной сети Ярославской области и городской агломерации “Ярославская” на 2019—2024 годы». Под термином «городская агломерация “Ярославская”» в указанной программе понимается образуемая городским округом г. Ярославлем — «ядром агломерации» и муниципальными образованиями — «спутниками» многокомпонентная система с интенсивными производственными, транспортными и культурными связями, наличием «маятниковой» трудовой миграции населения; решением Чебоксарского городского Собрания депутатов Чувашской Республики от 27 октября 2009 г. № 1447 утверждена Стратегия развития города Чебоксары на период до 2020 г. с учетом перспективы развития агломерации г. Чебоксары — г. Новочебоксарск — Мариинско-Посадский район — Моргаушский район — Цивильский район — Чебоксарский район.

(городскими агломерациями) или координации деятельности заинтересованных органов публичной власти³².

³² Постановлением Администрации Приморского края от 19 октября 2016 г. № 487-па создан совет Владивостокской агломерации при Администрации Приморского края и утверждено положение об указанном Совете; постановлением губернатора Белгородской области от 11 апреля 2011 г. № 36 «О Советах при Губернаторе области по развитию агломераций на территории области» были созданы советы при Губернаторе области по развитию Белгородской агломерации и по развитию Старооскольско-Губкинской агломерации, а также утверждено положение о Советах при Губернаторе области по развитию агломераций на территории области; в Новосибирской области созданы Координационный совет по развитию Барабинско-Куйбышевской агломерации Новосибирской области, Координационный совет по развитию Новосибирской агломерации; в Республике Крым создан Координационный совет развития Симферопольской городской агломерации; в Ростовской области сформирован Координационный совет при Правительстве Ростовской области по взаимодействию в формировании и развитии единого территориально-экономического комплекса Ростовской агломерации; в Саратовской области создан Координационный Совет по развитию Саратовской агломерации; в Пермском крае сформирована Межведомственная комиссия по развитию Березниковско-Соликамской городской агломерации (Березниковско-Соликамского промышленного узла); в Томской области — Совет при Губернаторе Томской области по реализации соглашений между Администрацией Томской области и Госкорпорацией «Росатом» и развитию агломерации «Томск — Северск — Томский

Интересно отметить, что в регионах формируются и трансграничные агломерации. Так, постановлением Администрации города Благовещенска от 10 июня 2019 г. № 1811 создана рабочая группа по формированию концепции трансграничной агломерации в районе городов Благовещенск (РФ) — Хэйхэ (КНР). Постановлением Администрации г. Благовещенска от 26 апреля 2019 г. № 1306 сформирована рабочая группа по реализации проекта «Трансграничная агломерация Благовещенск (РФ) — Хэйхэ (КНР)».

По нашему мнению, факт наличия регионального законодательства и муниципальных правовых актов, регулирующих вопросы организации и управления городскими агломерациями, следует учитывать при разработке проектов соответствующих федеральных законов, чтобы сохранить и использовать накопленный положительный опыт в данной сфере.

район»; в Республике Башкортостан — рабочая группа по вопросам формирования и комплексного развития городских агломераций на территории Республики Башкортостан; в Республике Бурятия создан проектный офис по подготовке и реализации программы комплексного развития транспортной инфраструктуры Улан-Удэнской городской агломерации; в Республике Удмуртия — рабочая группа по развитию территориально-планировочной системы «Ижевская агломерация»; в г. Белгороде создан Координационный совет при главе администрации города по развитию Белгородской агломерации и утверждено положение о нем; в г. Архангельске — рабочая группа по проекту «Формирование агломерации «Большой Архангельск»».

Библиографический список

Андриченко Л. В. Стратегия государственного регионального развития Российской Федерации: правовые основы // Журнал российского права. 2017. № 5.

Волчкова И. В., Елисеев А. М., Данилова М. Н. и др. Управление городскими агломерациями: учеб. пособие. Томск, 2015.

Галиновская Е. А., Пономарев М. В. Устойчивое развитие и инвестиционный климат городских агломераций — правовой аспект // Экологическое право. 2020. № 2.

Гриценко Е. В. Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10.

Малоян Г. А. Агломерация — градостроительные проблемы: монография. М., 2010.

Монастырская М. Е., Песляк О. А. Современные методы делимитации границ городских агломераций // Градостроительство и архитектура. 2017. Т. 7. № 3.

Москаленко А. Ф. Проблемы правового регулирования формирования агломераций в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 10.

Мясникова Т. А. Основы градоведения: учебно-методический комплекс. Краснодар, 2000.

Новоселов А. С. Региональная экономическая политика субъекта Федерации: принципы, формы и методы реализации. Новосибирск, 2010.

Перчик Е. Н. География городов (геоурбанистика). М., 1991.

Полян П. М. Методика выделения и анализа опорного каркаса расселения. Ч. 1. М., 1988.

Харченко К. В. Проблемы управления развитием городских агломераций: взгляд из г. Белгорода // Муниципальный мир. 2009. № 1—2.

Шугрина Е. С. Модели управления российскими агломерациями // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2.

Urban Agglomeration as a Legal Category: Problem Statement

E. A. Galinovskaya, N. V. Kichigin

Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117128, Russian Federation

E-mail: 444_45@mail.ru; kichigin@mail.ru

DOI: 10.12737/jrl.2020.100

The article is devoted to the study of the features and prospects of defining and fixing the legal regime of urban agglomerations in the legislation. Currently, the importance of urban agglomerations as points of growth and catalysts for regional development is emphasized at the state level. At the same time, the expansion of urban development and the settlement of people, which is characteristic of agglomeration, is a phenomenon that needs not only support, due to obvious positive manifestations, but also regulation by the public authorities. The current insufficient perception of the law and state administration of the features of urban agglomeration development, especially various types of connections between settlements and nearby territories, is one of the factors of conflict development of suburban areas, violation of their established legal regime, uncontrolled reduction of agricultural and forest land. At the same time, without taking into account the conducted research, the significance of rural settlements, small towns, and suburban green areas for socio-economic development is not so rarely diminished, with an exaggeration of the role of large cities. It should be recognized that the land, urban planning and other branches of legislation involved in the formation of the legal framework for spatial development were not fully prepared for this challenge.

The purpose of this work is to develop proposals for improving the legal regulation of urban agglomerations. To achieve this goal, the tasks were set to study the concept, features, and legal essence of agglomerations as a socio-territorial phenomenon, and urban agglomerations as their main variety.

The article describes the author's legal definition of urban agglomeration, as well as proposals for improving urban planning and other branches of legislation in order to increase the effectiveness of public management of agglomerations.

Keywords: agglomeration, urban agglomeration, rural agglomeration, socio-economic development, urban planning legislation, land legislation, spatial development strategy, urban settlements, rural settlements.

For citation: Galinovskaya E. A., Kichigin N. V. Urban Agglomeration as a Legal Category: Problem Statement. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2020, no. 8, pp. 141—156. DOI: 10.12737/jrl.2020.100 (In Russ.)

References

- Andrichenko L. V. Strategy of State Regional Development of the Russian Federation: Legal Framework. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2017, no. 5, pp. 5–17. DOI: 10.12737/article_58f48b493b3517.28201840 (In Russ.)
- Galinovskaya E. A., Ponomarev M. V. Ustoychivoe razvitie i investitsionnyy klimat gorodskikh aglomeratsiy — pravovoy aspekt. *Ekologicheskoe pravo*, 2020, no. 2.
- Gritsenko E. V. Gorodskie aglomeratsii: v poiskakh optimal'noy modeli territorial'noy organizatsii (sravnitel'no-pravovoy analiz). *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2014, no. 10.
- Kharchenko K. V. Problemy upravleniya razvitiem gorodskikh aglomeratsiy: vzglyad iz Belgoroda. *Munitsipal'nyy mir*, 2009, no. 1—2.
- Maloyan G. A. Aglomeratsiya — gradostroitel'nye problemy. Moscow, 2010.
- Monastyrskaya M. E., Peslyak O. A. Sovremennye metody delimitatsii granits gorodskikh aglomeratsiy. *Gradostroitel'stvo i arkhitektura*, 2017, vol. 7, no. 3.
- Moskalenko A. F. Problemy pravovogo regulirovaniya formirovaniya aglomeratsiy v Rossiyskoy Federatsii. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*, 2016, no. 10.
- Myasnikova T. A. Osnovy gradovedeniya. Krasnodar, 2000.
- Novoselov A. S. Regional'naya ekonomicheskaya politika sub"ekta Federatsii: printsipy, formy i metody realizatsii. Novosibirsk, 2010.
- Pertsik E. N. Geografiya gorodov (geourbanistika). Moscow, 1991.
- Polyan P. M. Metodika vydeleniya i analiza opornogo karkasa rasseleniya. Part 1. Moscow, 1988.
- Shugrina E. S. Modeli upravleniya rossiyskimi aglomeratsiyami. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*, 2018, no. 2.
- Volchkova I. V., Eliseev A. M., Danilova M. N. et al. Upravlenie gorodskimi aglomeratsiyami. Tomsk, 2015.
-