УДК 711.2:349.44

© В. В. Смольянинов, старший преподаватель
(Воронежский государственный технический
университет)
E-mail: svvvvrn@yandex.ru

DOI 10.23968/1999-5571-2018-15-4-21-27

© V. V. Smol'yaninov, senior lecturer
(Voronezh State Technical University)
E-mail: svvvvrn@yandex.ru

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ

ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISM OF TERRITORY PLANNING OF URBAN AGGLOMERATIONS

Отмечается отсутствие в действующем федеральном законодательстве не только юридических норм градостроительного регулирования и развития городской агломерации, но и самого ее понятия. Для восполнения этого пробела автором статьи излагаются основные положения организационно-правового механизма территориального планирования городской агломерации и приводится оригинальная юридическая дефиниция для нее. Обосновывается предложение сосредоточить территориальное планирование городских агломераций на уровне регионов. Представлен ряд новелл для внесения в Градостроительный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования правового обеспечения территориального планирования городских агломераций.

Ключевые слова: городская агломерация, документы территориального планирования, правовое обеспечение территориального планирования, Градостроительный кодекс Российской Федерации.

It is pointed out that in the federal legislation at present, legal norms of urban planning regulation and development of the urban agglomeration are missing, and even the concept of urban agglomeration is not included. To fill this gap, the author outlines the main provisions of the legal mechanism of territorial planning of urban agglomeration and provides an original legal definition for it. The proposal to concentrate the territory planning of urban agglomerations at the regional level is substantiated. A number of amendments are offered for the introduction into the Town Planning Code of the Russian Federation for improving the legal provision for the territorial planning of urban agglomerations.

Keywords: urban agglomeration, documents for territory planning, legal provision of the territory planning, Town Planning Code of the Russian Federation.

По разным оценкам экспертов, в современной России выделяются: 137 крупногородских агломераций (более 120 тыс. жителей) [8], 53 городские агломерации (не менее 250 тыс. человек в городском ядре) [10], 34 крупные городские агломерации (более 500 тыс. человек каждая) [4], 32 крупнейших городские агломерации, в городах-центрах которых число жителей составляет 500 тыс. и более [1]. Таким образом, не имея де-юре статуса административно-территориального образования, географического объекта или хотя бы самостоятельной единицы статистического учета, де-факто городская агломерация является вполне осязаемой и материальной формой организации населения и территории, функционирующей

и изменяющейся во времени и пространстве планировочной структурой.

Научное сообщество неоднократно поднимало вопрос о необходимости разработки обобщающего проектного документа по городской агломерации. Например, Г. М. Лаппо и В. Я. Любимов [5] высказываются за подготовку перспективных схем социально-экономического и территориально-планировочного развития агломераций, а И. Г. Лежава [7] в приведенном им перечне трех групп документов, реформирующих и значительно дополняющих существующую номенклатуру градостроительной документации, отдельно обозначает в том числе и генеральные планы развития крупных городских агломераций. В этом же контексте

Г. А. Малоян выдвигает предложение о том, чтобы агломерацию «как социально-функциональную и территориально-пространственную целостность <...> выделять в объект градостроительной деятельности с разработкой схемы ее территориального планирования со всеми входящими в нее городами, поселениями всех типов, межселенными территориями и инфраструктурами» [9, с. 99].

Однако само понятие «городская агломерация» отсутствует в федеральном законодательстве, в том числе в Градостроительном кодексе РФ (далее — ГрК РФ). Сложившийся правовой вакуум диссонирует с той ключевой ролью, которую городские агломерации как опорные узлы и полюса роста выполняют в национальной системе расселения и экономике. Как следствие, регулирование и координация пространственных процессов в них требуют не только выработки единой архитектурно-планировочной концепции. Надлежит найти такую организационно-правовую форму подготовки, принятия и реализации проектных решений по устойчивому развитию агломераций, которая будет наиболее консолидированно отражать и взаимоувязывать интересы общества, бизнеса и всех уровней власти.

Цель настоящей статьи — определить, опираясь на конституционные принципы федеративного устройства государства и самостоятельности местного самоуправления, оптимальную юридическую конструкцию территориального планирования городских агломераций в Российской Федерации.

Зарубежными и отечественными учеными даются разные определения городской агломерации. К примеру, в обзорной статье Н. Р. Ижгузиной [3], систематизирующей современные научные представления о значении термина «городская агломерация», приводятся 45 его трактовок. Опираясь на них и другие исследования, предлагаем дополнить ст. 1 ГрК РФ следующим отдельным пунктом:

...Городская агломерация — урбанизированная система расселения с одним либо несколькими центрами в виде больших, крупных и (или) крупнейших городов, совокупно образованная не менее тремя городами и другими населенны-

ми пунктами, которые объединены между собой демографическими, социально-экономическими, технологическими, природоохранными, рекреационными и иными взаимосвязями на основе смежного географического положения, транспортной доступности, ежедневной трудовой маятниковой миграции и недельного цикла жизнедеятельности населения.

В представленной юридической дефиниции в качестве важного показателя опосредованно выступает количество жителей в городе-центре. В отличие от предыдущего ГрК РФ 1998 г., в действующем ГрК РФ классификация городских и сельских населенных пунктов по численности населения не содержится. Однако в таком нормативно-техническом акте, как «СП 42.13330.2016. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89*» (утв. Приказом Минстроя России от 30.12.2016 № 1034/пр), приводится градация городов по показателю людности, согласно которой в большом городе проживает от 100 тыс. до 250 тыс. чел., в крупном — от 250 тыс. до 1 млн чел., а в крупнейшем — свыше 1 млн чел.

Необходимо также внести в ч. 1 ст. 6 ГрК РФ новеллу, наделяющую федеральные органы власти правом устанавливать критерии отнесения системы расселения к городской агломерации, а также порядок ведения государственного реестра городских агломераций.

Существующая номенклатура документов территориального планирования не предполагает специального документа по городской агломерации. Казалось бы, это опровергают многочисленные проектные разработки в виде схем территориального планирования Барнаульской агломерации (утв. Постановлением администрации Алтайского края от 12.11.2015 № 461), Красноярской агломерации (утв. Постановлением правительства Красноярского края от 14.12.2017 № 773-п), Новосибирской агломерации (утв. Постановлением правительства Новосибирской области от 28.04.2014 № 186-п) и другой подобного рода градостроительной документации. Но в действительности такие схемы являются документами территориального планирования субъектов РФ, только подготовленными для выделенной части данных регионов, что допускает-

ся ч. 2 ст. 14 ГрК РФ. Это подтверждается тем, что все вышеперечисленные проектные документы были единолично утверждены органами власти субъектов РФ.

Означенные схемы могут включать в себя проектные решения по размещению объектов местного значения. Подобное обстоятельство не должно вводить в заблуждение, поскольку такие объекты транслируются из уже реализуемых документов территориального планирования муниципальных образований. Либо представленные предложения вступят в юридическую силу лишь тогда, когда на общих основаниях пройдут процедуру внесения изменений в схемы территориального планирования или генеральные планы муниципалитетов.

Все виды документов территориального планирования, закрепленные в ч. 2. ст. 9 ГрК РФ в закрытом перечне, соответствуют одному из уровней публичной власти, определенных Конституцией РФ. Поэтому «для института территориального планирования характерен принцип комплексности: все три уровня публичной власти (Российская Федерация, субъекты РФ, органы местного самоуправления) осуществляют территориальное планирование в рамках своих полномочий на одной и той же территории» [11, с. 120]. К тому же законодательно «каждому уровню публичной власти относительно других уровней публичной власти гарантируется автономность в сфере территориального планирования, основанная на принципах федеративного устройства и отделения местного самоуправления от государства» [11, с. 120–121]. Исходя из этой логики в ГрК РФ обозначены объекты федерального, регионального и местного значения и отсутствуют какие-либо другие (в том числе агломерационного значения), так как для этого нет конституционно-правовой базы.

Без проведения конституционной реформы с введением дополнительного уровня публичной власти нельзя рассматривать городскую агломерацию как отдельное публично-правовое образование со своей юрисдикцией, исключительными полномочиями в сфере нормотворчества, самостоятельными органами управления, проводящими по вопросам их компетенции независимую градостроительную политику, собственным бюджетом и имуществом. А значит, право

по ее территориальному планированию нужно возложить либо на федеральный центр, либо на регионы, либо на муниципалитеты. Последние в силу ограниченности своих бюджетных средств и прочих ресурсов, недостаточности полномочий и пространственных масштабов¹ городских агломераций объективно не подходят для этого. Тем не менее существует позиция легитимизации агломераций в качестве обособленных муниципальных образований. Так, В. И. Васильев считает, что «логично было бы выделение их еще в один тип муниципальных образований — городских агломераций, мегаполисов с более широкой, чем сейчас, компетенцией»².

Следует подчеркнуть, что вышеуказанные воззрения оспариваются в научном сообществе. Квинтэссенцией противоположного подхода можно считать точку зрения Н. Зубаревич, исходящей из примата естественного хода пространственного развития городских агломераций над директивными методами бюрократического аппарата: «Государство может помочь формированию агломераций, вкладывая ресурсы в инфраструктурные проекты, стимулируя интеграцию экономики и рынков труда близлежащих городов. Для этого не нужно объединять муниципалитеты в некую административную «агломерацию», требуется лишь снизить барьеры, мешающие экономической интеграции» [2, с. 22]. В свою очередь, специалистами ФГУП «РосНИПИ Урбанистики» фиксируется такой риск агломеративного развития, как «низкий уровень координации между заинтересованными в формировании агломерации сторонами, что часто выражается в концентрации усилий не на улучшении взаимодействия между муниципалитетами, слагающими агломерацию, а на попытке создания супермуниципалитета» [12, с. 30].

На наш взгляд, сверхкрупное единое муниципальное образование грозит потерей управляемости, «неповоротливостью» и перечеркивает принцип максимальной доступности органов местного самоуправления для населения.

¹ Одним из признаков городской агломерации является ее территориальный размер, который носит субрегиональный и иногда даже межрегиональный характер, как, например, Московская и Санкт-Петербургская агломерации.

² Васильев В. И. Муниципальное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2012.

Другой вариант территориального планирования городских агломераций органами местного самоуправления, основанный на их сотрудничестве без образования консолидированного супермуниципалитета, кажется более подходящим. Но, во-первых, совместная подготовка органами местного самоуправления документов территориального планирования, предусмотренная ст. 27 ГрК РФ, может осуществляться при условии размещения объектов местного значения на территориях других муниципальных образований. И здесь возникает проблема: как заинтересовать и привлечь к процессу совместной подготовки входящий в городскую агломерацию муниципалитет, если размещение на его территории чужих объектов местного значения пока не предусматривается? Во-вторых, юридически такая совместная подготовка не подразумевает создания общего проектного документа. В-третьих, как правило, выступать инициатором подобного межмуниципального сотрудничества для совместной подготовки документов территориального планирования очевидно станут муниципалитеты, образованные городами — центрами агломераций. И здесь закладывается потенциал для экономического конфликта. «Для любой агломерации, формирующейся на базе крупного города-центра, — раскрывает сущность такого конфликта Г. А. Лебединская, — главной содержательной проблемой является сверхконцентрация и необходимость выноса части функций, перегружающих центр, во внешнюю зону с образованием новых или развитием существующих подцентров и организацией их интенсивных взаимосвязей» [6, с. 25]. Однако «город-центр, испытывая перегрузку функциями, зачастую не заинтересован делиться ими с другими муниципальными образованиями, поскольку это означает потерю части налоговой базы» [6, с. 25]. Решение сложившейся ситуации Г. А. Лебединская [6] видит в привлечении в процесс выработки стратегии развития агломерации органов власти субъекта РФ, а в случае межрегиональной системы расселения как Московской агломерации — органов власти федерального уровня.

Согласимся, что необходимы некоторая платформа для согласований и одновременно арбитр между муниципалитетами, полностью погруженный во все аспекты территории про-

ектирования. Эти функции наиболее естественно исполнять не Российской Федерации, а ее регионам. С этой целью предлагаем внести изменения в п. 2 ч. 2 ст. 9 ГрК РФ, дополнив его в части документов, разработка которых — прерогатива региональных властей. Теперь, по нашему замыслу, помимо документов территориального планирования двух и более субъектов РФ, а также документов территориального планирования субъекта РФ, должен появиться отдельный документ территориального планирования городской агломерации.

Подготовка, утверждение и порядок согласования схемы территориального планирования городской агломерации (если она не выходит за пределы своего региона) обязаны быть теми же, что и для схемы территориального планирования субъекта РФ (ст. 15 и 16 ГрК РФ). В противном случае все вышеперечисленные юридические процедуры должны осуществляться так же, как и для схемы территориального планирования двух и более субъектов РФ (ст. 13.2 ГрК РФ).

Первой задачей проектного документа по городской агломерации станет установление ее внешних границ. Целесообразно, чтобы они проходили по периметру входящих в нее муниципальных образований. Чтобы юридически закрепить зафиксированные в соответствующей схеме территориального планирования рубежи городской агломерации, субъект РФ обладает правом придать ей статус особой административно-территориальной единицы. Как часть территории субъекта РФ, административно-территориальная единица не может одновременно располагаться в другом субъекте РФ. Поэтому, чтобы обозначить пространственные пределы межрегиональной агломерации, надлежит в приведенный в ст. 1 Федерального закона «О наименованиях географических объектов» от 18.12.1997 № 152-ФЗ перечень географических объектов добавить городскую агломерацию. Также в ст. 9 данного закона специально прописать, что присвоение наименования городской агломерации как географического объекта производится в соответствии с законодательством субъекта РФ, в котором она образовалась. В ситуации, когда городская агломерация размещается на территории двух и более субъектов РФ, присвоение ей наименования осущест-

вляется Правительством РФ по совместному представлению высших исполнительных органов государственной власти этих субъектов РФ на основании ранее утвержденной ими ее схемы территориального планирования.

Новацией в будущей редакции ГрК РФ станет также возможность совместной подготовки схемы территориального планирования городской агломерации всеми тремя уровнями публичной власти. Подобный подход окажет координирующее воздействие при разработке включенными в городскую агломерацию муниципальными образованиями собственных проектных документов. К тому же усилится кооперация между регионом (как иницилирующим и связующим звеном агломеративного устройства) и федеральным центром.

Относительно последовательного выполнения обозначенных выше проектных решений, принятых по городской агломерации, мы предлагаем, чтобы все документы территориального планирования, помимо указанных в ч. 1 ст. 26 ГрК РФ путей, реализовывались еще и посредством:

- 1) последующей подготовки и утверждения землеустроительной документации на основании документов территориального планирования;

- 2) разработки и утверждения лесных планов субъектов РФ, документации по проектированию границ лесопарковой зоны и (или) зеленой зоны, проведения лесоустройства в соответствии с документами территориального планирования;

- 3) создания лесопаркового зеленого пояса и изменения его границ;

- 4) составления и утверждения схем размещения, использования и охраны охотничьих угодий на территории субъектов РФ, схем комплексного использования и охраны водных объектов в части мероприятий по функциональному зонированию, а также размещению и развитию объектов федерального, регионального и местного значения, предусмотренных документами территориального планирования.

Отдельно добавим, что считаем упущением современного ГрК РФ отсутствие обособления в вышеупомянутой ст. 26 правил землепользования и застройки в качестве отдельного юри-

дического инструмента реализации документов территориального планирования.

Городские агломерации как ключевой элемент и драйвер постгородской стадии развития урбанизации — явление сложное и многоплановое. Поднятые в настоящей статье вопросы по правовому обеспечению их территориального планирования затрагивают как минимум три фундаментальные проблемы градостроительства, сформулированные в опубликованном Российской академией архитектуры и строительных наук (РААСН) документе под названием «Прогноз развития фундаментальных исследований в области архитектуры, градостроительства и строительных наук до 2030 года»³.

Предложенный организационно-правовой механизм территориального планирования городских агломераций не навязывает в императивном порядке какую-либо модель по их управлению (подробнее см. [13]), поскольку является лишь способом воплощения градостроительной политики. Вместе с тем он более естественен для регионально-муниципальной договорной модели, которая совмещает как межмуниципальное сотрудничество, так и партнерство органов местного самоуправления с администрацией субъекта РФ под общим патронажем последней.

Перечисленные изменения в федеральное законодательство позволят легализовать процедуру территориального планирования городских агломераций. Окончательное ее формирование должно быть закреплено субъектами РФ в своем региональном законодательстве и федеральными органами исполнительной власти в подзаконных нормативных актах.

Библиографический список

1. Дрогицкая О. Р. Характерные особенности сложившихся систем расселения в России // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2008. № 3. С. 74–79.

2. Зубаревич Н. Развитие и конкуренция российских агломераций // Экономическая политика. 2008. № 5. С. 15–23.

³ Прогноз развития фундаментальных исследований в области архитектуры, градостроительства и строительных наук до 2030 года // Академический вестник УралНИИпроект РААСН. 2009. № 3. С. 8–16.

3. Ижгузина Н. Р. Концептуальные аспекты понятия «городская агломерация»: актуальные тенденции // Перспективы науки. 2014. № 6 (57). С. 25–34.

4. Лапин В. А., Любовный В. Я. Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство России. М.: Дело, 2005. 240 с.

5. Лаппо Г. М., Любовный В. Я. Проблемы формирования и регулирования развития городских агломераций России // Фундаментальные и приоритетные прикладные исследования РААСН по научному обеспечению развития архитектуры, градостроительства и строительной отрасли Российской Федерации в 2008 году: науч. труды РААСН: в 2 т. / РААСН, ОрелГТУ; под ред. В. А. Ильичева и др. М.: [б. и.], 2010. Т. 1. С. 74–89.

6. Лебединская Г. А. К вопросу о применимости отечественных концепций взаимосвязанного расселения 1970–1980 годов в современных условиях // Градостроительство. 2012. № 3 (19). С. 23–28.

7. Лежава И. Г. Города России. Проблемы проектирования и реализации // Градостроительство. 2013. № 3 (25). С. 9–17.

8. Лола А. М. Основы градоведения и теории города (в российской интерпретации). М.: КомКнига, 2005. 344 с.

9. Малоян Г. А. Агломерация — градостроительные проблемы. М.: АСВ, 2010. 120 с.

10. Селиванова Т. И. Географические особенности городского агломерирования в постсоветской России: автореф. дис. ... канд. геогр. наук. М., 2011. 29 с.

11. Смольянинов В. В. Сравнительный анализ районной планировки и территориального планирования как базовых институтов пространственной организации территории // Исследования территориальных систем: теоретические, методические и прикладные аспекты: материалы Всерос. науч. конф. с междунар. участием 4–6 октября 2012 г., город Киров. Киров: Лобань, 2012. С. 114–122.

12. Финогенов А. В., Коньков Ф. Д., Холоднов А. С. [и др.] Предпосылки и перспективы развития агломерационных процессов в Восточной Сибири // Вестник. «Зодчий 21 век». 2008. № 3 (28). С. 28–31.

13. Шугрина Е. С. Модели управления российскими агломерациями // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 39–43.

2. Zubarevich N. *Razvitie i konkurentsia rossiyskikh aglomeratsiy* [Development and competition of Russian agglomerations]. *Ehkonomicheskaya politika – Economic policy*, 2008, no. 5, pp. 15–23.

3. Izhguzina N. R. *Kontseptual'nye aspekty ponyatiya «gorodskaya aglomeratsiya»: aktual'nye tendentsii* [Conceptual aspects of the “urban agglomeration” term: current trends]. *Perspektivy nauki – Science prospects*, 2014, no. 6 (57), pp. 25–34.

4. Lapin V. A., Lyubovnyy V. Ya. *Reforma mestnogo samoupravleniya i administrativno-territorial'noe ustroystvo Rossii* [Reform of local self-government and administrative-territorial structure of Russia]. Moscow, Delo Publ., 2005, 240 p.

5. Lappo G. M., Lyubovnyy V. Ya. *Problemy formirovaniya i regulirovaniya razvitiya gorodskikh aglomeratsiy Rossii* [The problems of formation and regulation of urban agglomerations development in Russia]. *Trudy RAASN «Fundamental'nye i prioritetye prikladnye issledovaniya RAASN po nauchnomu obespecheniyu razvitiya arkhitektury, gradostroitel'stva i stroitel'noy otrasli Rossiyskoy Federatsii v 2008 godu» v 2 t.* [Coll. of sci. works RAASN “Fundamental and priority applied research on scientific development of architecture, urban planning and construction industry of the Russian Federation in 2008” in 2 vol.]. Ed. By Il'ichev V. A., et al. Moscow, RAASN Publ., 2010, vol. 1, pp. 74–89.

6. Lebedinskaya G. A. *K voprosu o primenimosti otechestvennykh kontseptsiy vzaimosvyazannogo rasseleniya 1970–1980 godov v sovremennykh usloviyakh* [On the issue of applicability of domestic concepts of interrelated resettlement in 1970–1980 in current conditions]. *Gradostroitel'stvo – Urban planning*, 2012, no. 3 (19), pp. 23–28.

7. Lezhava I. G. *Goroda Rossii. Problemy proektirovaniya i realizatsii* [Cities of Russia. Problems of design and implementation]. *Gradostroitel'stvo – Urban planning*, 2013, no. 3 (25), pp. 9–17.

8. Lola A. M. *Osnovy gradovedeniya i teorii goroda (v rossiyskoy interpretatsii)* [Fundamentals of urban science and city theory (in the Russian interpretation)]. Moscow, KomKniga Publ., 2005, 344 p.

9. Maloyan G. A. *Agglomeratsiya – gradostroitel'nye problem* [Agglomeration: urban planning problems]. Moscow, ASV Publ., 2010, 120 p.

10. Selivanova T. I. *Geograficheskie osobennosti gorodskogo aglomerirovaniya v postsovetsoy Rossii: Avtoref. diss. kand. geogr. nauk* [Geographical features of the urban agglomeration growth in post-Soviet Russia. Author's thesis of PhD in Sci. Geogr. diss.]. Moscow, 2011, 29 p.

11. Smol'yaninov V. V. *Sravnitel'nyy analiz rayonnoy planirovki i territorial'nogo planirovaniya kak bazovykh institutov prostranstvennoy organizatsii territorii*

References

1. Drogitskaya O. R. *Kharakternye osobennosti slozhivshikhsya sistem rasseleniya v Rossii* [Characteristic features of the existing systems of settlement of Russia]. *Zemleustroystvo, kadastr i monitoring zemel' – Land management, cadastre and monitoring of lands*, 2008, no. 3, pp. 74–79.

[Comparative analysis of district planning and territorial planning as basic institutions of spatial organization of the territory]. *Trudy Vserossiyskoy nauchnoy konferentsii s mezhdunarodnym uchastiem «Issledovaniya territorial'nykh sistem: teoreticheskie, metodicheskie i prikladnye aspekty»*, Kirov, 4-6 oktyabrya, 2012 [Proc. of the all-Russian scientific conference with international participation "Research of territorial systems: theoretical, methodological and applied aspects", Kirov, October 4-6, 2012]. Kirov, Loban' Publ., 2012, pp. 114–122.

12. Finogenov A. V., et al. *Predposylki i perspektivy razvitiya aglomeratsionnykh protsessov v Vostochnoy Sibiri* [Background and prospects of agglomeration process development in Eastern Siberia]. *Vestnik «Zodchiy 21 vek»*. – *Bulletin "Architect 21-st century"*, 2008, no. 3 (28), pp. 28–31.

13. Shugrina E. S. *Modeli upravleniya rossiyskimi aglomeratsiyami* [Models of Russian agglomeration management]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie – State power and local self-government*, 2018, no. 2, pp. 39–43.