

Становление и развитие института городской агломерации в России: правовой аспект

Линькова Екатерина Алексеевна, студент 4-го курса бакалавриата факультета государственного и муниципального управления Поволжского института управления имени П. А. Столыпина — филиала РАНХиГС (Саратов, Российская Федерация);
e-mail: ekaterina_linkova99@mail.ru

Научный руководитель:

Мокеев Максим Михайлович, доцент кафедры государственного и муниципального управления Поволжского института управления имени П. А. Столыпина — филиала РАНХиГС (Саратов, Российская Федерация), кандидат юридических наук, доцент;
e-mail: Mokeevru@gmail.com

Аннотация

Статья посвящена анализу становления и перспектив развития института городской агломерации в современном российском государстве. Процесс урбанизации охватывает все больше стран, и Россия не исключение. Агломерация выступает неотъемлемым элементом данного явления. Городские агломерации — это неизбежный процесс развития территорий любого государства, они существуют сейчас и будут существовать в будущем. От их эффективного развития зависит эффективное развитие всей страны в целом.

Ключевые слова: городская агломерация, агломерирование, урбанизация, рост городов, правовое регулирование городских агломераций

Establishment and Development of the Urban Agglomeration Institute in Russia: Legal Aspect

Ekaterina A. Linkova, BA Student, Povolzhsk Institute of Management, Faculty of Public Administration, RANEPa (Saratov, Russian Federation);
e-mail: ekaterina_linkova99@mail.ru

Academic Supervisor:

Maxim M. Mokeev, PhD in Jurisprudence, Associate Professor, the Department of Public Administration, Povolzhsk Institute of Management, RANEPa (Saratov, Russian Federation); e-mail: Mokeevru@gmail.com

Abstract

The article analyzes the formation and development prospects of the Institute of urban agglomeration in the modern Russian state. Agglomeration is an integral element of this phenomenon. Urban agglomerations are present an inevitable process of development of the territories of any state. The effective development of the entire country depends on their effective development.

Keywords: urban agglomeration, agglomeration, urbanization, urban growth, legal regulation of urban agglomerations

Исторически городские агломерации формировались как объединения городов, которые подкреплялись как экономически, так и политически. Они создаются и развиваются и сегодня, сам процесс их образования и развития стал более сложным, а люди, ответ-

ственные за этот процесс, начали более аналитически подходить к созданию городских агломераций. Это связано с тем, что правильная агломерация способна принести значительную пользу как городам, входящим в агломерацию, так и всему государству, в котором она находится [3, с. 127].

На сегодняшний день агломерация представляет собой сложную систему; под ней понимается компактное скопление населенных пунктов, главным образом городских, местами срастающихся, объединенных в сложную многокомпонентную динамическую систему с интенсивными производственными, транспортными и культурными связями. Образование городских агломераций — одна из стадий урбанизации [6, с. 85].

Интерес к созданию и развитию городской агломерации появился в России в 2007 г., когда Министерство регионального развития заявило о том, что крупные городские агломерации должны стать частью долгосрочной стратегии развития Российской Федерации¹.

В настоящее время во многих странах не города, а городские агломерации — основная форма расселения. И они продолжают множиться в числе и размерах. По оценкам московского проектного института «Гипрогор», 34 наиболее крупные агломерации Российской Федерации, занимая только 153,7 тыс. км², сосредоточивают 50,5 млн чел., то есть 1/3 населения страны [1, с. 218]. Главные преимущества агломерации — возможность всех ее жителей пользоваться услугами, доступными проживающим в крупных городах.

Для качественной и эффективной работы городских агломераций необходима соответствующая правовая база. На сегодняшний день правовое регулирование городских агломераций в Российской Федерации находится на стадии развития: отсутствует нормативно-правовой акт об агломерациях, нет рамочных федеральных законов в части образования и развития органов управления городскими агломерациями, их имущества, полномочий, доходной базы и т. д.

Развитие городских агломераций в Российской Федерации должно сопровождаться совершенствованием нормативно-правовой и законодательной базы Российской Федерации в этом вопросе. Е. Паршуто подчеркивает значимость развития законодательной базы, поскольку это обеспечивает основу для комфортного существования и развития городских агломераций [Там же, с. 176].

На сегодняшний день одним из действующих и единственным нормативно-правовым актом, который влияет на городские агломерации, является Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Многие эксперты выделяют стремление городских округов к укрупнению за счет соседних населенных пунктов, а также достаточно массовую подмену муниципальных районов городскими округами [4, с. 67]. Такое «поглощение» позволяет одному муниципальному образованию — городскому округу взять под контроль все связанные с ним населенные пункты и осуществлять управление над ними. Однако все же эта тенденция не имеет и не может приобрести массовый характер, и этому есть ряд причин.

Во-первых, ограничения формального характера: федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ устанавливает правила, по которым осуществляется объединение поселений с городскими округами. Сама процедура, установленная ст. 13 вышеупомянутого федерального закона, требует согласия населения поселений и городского округа, выраженного представительным органом соответствующих поселения и городского округа, а также учета мнения населения муниципального района, выраженного представительным

¹ В. В. Смирнов: Департамент планирования территориального развития [Электронный ресурс]. URL: <https://www.economy.gov.ru/material/departments/d27/> (дата обращения: 20.11.2020).

органом или населением непосредственно, а также принятия субъектами Российской Федерации закона о соответствующих преобразованиях.

Во-вторых, это создает угрозу лишения входящих в присоединяемое муниципальное образование населенных пунктов перспектив на самостоятельное решение местных вопросов, гарантированного им Конституцией Российской Федерации². Этот вопрос наиболее актуальный и спорный в рассмотрении данного вопроса.

И в-третьих, даже если все в порядке и в итоге городской округ расширился путями, предусмотренными федеральным законом, до размеров городской агломерации, возникают проблемы терминологические и онтологические. Мы получаем муниципальное образование с наименованием «городской округ», включающее в себя, что может быть возможно, несколько десятков населенных пунктов, из которых многие будут городами.

Поэтому действующее правовое регулирование не позволяет решить такую проблему, как расширение городских округов и обозначение законодательно четких границ образования и развития городских агломераций. Необходимо также развивать законодательную базу, ведь правильное правовое регулирование — это важный старт развития самих городских агломераций.

Одной из крупнейших на территории Российской Федерации является Нижегородская агломерация. Большое количество градообразующих и экономически важных предприятий выполняют роль катализатора развития агломерированной территории. В соответствии со Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г., Нижегородскую агломерацию можно отнести к крупнейшим городским агломерациям, так как общая численность населения составляет более 1 млн чел.³

Первым этапом становления Нижегородской агломерации в правовом поле можно назвать Закон Нижегородской области «О перераспределении отдельных полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области и органами государственной власти Нижегородской области». Данный закон перераспределяет отдельные полномочия городских, сельских поселений, муниципальных районов, городских округов Нижегородской области между органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области и органами государственной власти Нижегородской области⁴. Именно законодательно утвержденное право перераспределения полномочий положило начало закрепления Нижегородской агломерации.

Следующим этапом становления стало инициирование внесения поправок в закон от 23 декабря 2014 г. № 197-З «О перераспределении отдельных полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области и органами государственной власти Нижегородской области» о создании Нижегородской агломерации. В 2017 г. Законодательное собрание Нижегородской области приняло Закон «О внесении изменений в Закон Нижегородской области “О перераспределении отдельных полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области и органами государственной власти Нижегородской

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации pravo.gov.ru. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001> (дата обращения: 20.11.2020).

³ Стратегия социально-экономического развития Нижегородской области до 2035 года. Утверждена постановлением Правительства Нижегородской области от 21 декабря 2018 г. № 889.

⁴ О перераспределении отдельных полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области и органами государственной власти Нижегородской области : закон Нижегородской области от 23 декабря 2014 г. № 197-З.

области”». Вследствие принятия данных поправок произошла передача на региональный уровень полномочий в сфере градостроительства, за муниципальными округами остались полномочия по проведению публичных слушаний, проведению аукционов на развитие застроенных земель, предоставления земель после реализованного права на развитие определенных земель инвесторами⁵. Закон от 21 декабря 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”» вступил в силу 1 января 2018 г. — юридически именно эту дату можно считать началом существования Нижегородской агломерации.

Обратимся к Стратегии развития Нижегородской области до 2020 г. Именно в ней закреплено, что агломерированные территории являются точками роста региона. В соответствии с данной стратегией Нижегородская агломерация была обозначена зоной опережающего экономического развития Нижегородской области. Специализация зоны — автомобилестроение, стекольная промышленность, информационные технологии и телекоммуникации, химическая и нефтехимическая промышленность, целлюлозно-бумажная промышленность, оборонно-промышленный комплекс, деловая и рекреационная сфера. А. С. Пузанов отмечал, что «при этом конкретные задачи или проекты, направленные на агломерационную интеграцию, в этих стратегиях не представлены, агломерации мало отличаются от прочих региональных точек роста со своей специализацией» [4, с. 21–27].

Взаимосвязь инвестиционного плана региона с среднесрочной программой развития региона сыграла в этом решающую роль. В настоящее время актуальной стала Стратегия социально-экономического развития Нижегородской области до 2035 г., которая разрабатывалась с учетом достигнутого уровня развития региона в результате реализации Стратегии развития Нижегородской области до 2020 г. Одной из значимых целей для развития Нижегородской агломерации стало ее пространственное развитие. Развитие агломерационных процессов и повышение их управляемости являются целью пространственного развития Нижегородской области⁶. Можно сделать вывод, что развитие Нижегородской агломерации для региональных властей является крайне важным процессом.

Тенденции развития агломераций России вызывают широкий интерес общественности, государства и представителей градостроительной и экономической сферы. Интерес к данному вопросу связан с тем, что агломерированные территории представляют собой основу потенциального расселения, что влечет за собой повышение социального и экономического роста. Именно в развитых агломерациях могут существовать идеальные условия для межхозяйственного и межотраслевого взаимодействия.

Система расселения России не является сбалансированной. По оценкам, лишь 1% территории страны занимают различные населенные пункты и 1,5% — промышленный комплекс Российской Федерации [5, с. 79–81]. Миграция населения из провинции в более развитые регионы страны является тоже весомой проблемой. Она нашла свое отражение и при начальном этапе создания некоторых агломераций России — был поднят вопрос о том, что при росте привлекательности города-ядра может произойти отток населения из менее развитых поселений агломерации в пользу центрального города. На данный момент такая проблема не совсем актуальна, потому что происходит равномерное развитие агломераций с выделением определенных зон под ту или иную часть развития социальной и / или экономической сферы. Из всего вышеперечисленного можно сделать

⁵ Там же.

⁶ Стратегия социально-экономического развития Нижегородской области до 2035 года. Утверждена постановлением Правительства Нижегородской области от 21 декабря 2018 г. № 889.

вывод, что обширная территория Российской Федерации в перспективе создает основу для конкурентоспособности регионов.

Самой весомой проблемой агломерации как явления можно считать природно-экологические проблемы, которые стоят остро для большинства крупных населенных пунктов России. В условиях агломерирования данные проблемы возрастают. С ростом экономической роли при увеличении производственных мощностей территории возрастает и уровень загрязнения окружающей среды [5, с. 79–81].

Инженерно-планировочный характер для каждой агломерации индивидуален, но проблемы в данной сфере обнаружены у большинства территорий. Можно описать проблему Нижегородской агломерации — это большое количество ветхого и аварийного жилья в центральной части крупных поселений.

Для конкретной агломерации совокупность проблем и их объем будет варьироваться. В качестве решения можно выделить разработку дальнейшей реализации мер по грамотному формированию экономической и социальной инфраструктуры. Это поспособствует росту развития комфортной среды проживания.

Проанализировав проблемы агломерации, можно оценить перспективы развития городских агломераций в Российской Федерации. Как отмечал В. Я. Любовный, «разработка прогнозной и проектно-градостроительной документации имеет определяющее значение для целенаправленного развития городских агломераций». Перспектива развития в определенной степени зависит от Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Это объясняется тем, что в данном федеральном законе прописаны обязательные этапы развития городских агломераций, а также цели их развития. Стоит обратить внимание на перспективную возможность агломераций включать в свой состав населенные пункты разных субъектов Российской Федерации. В данных случаях важнейшим условием будет являться создание стратегии развития макрорегионов [2, с. 6–15].

В настоящее время процесс формирования агломераций в России должен быть основан на обеспечении населения комфортной средой проживания, повышении привлекательности всех населенных пунктов агломерации без концентрации на городе-ядре.

Замедляет процесс формирования и грамотного развития городских агломераций отсутствие поддержки со стороны федеральных органов власти. Э. Р. Сарварова и М. С. Гусева аргументировали данное суждение следующим образом: «Во-первых, агломерация противоречит системе межбюджетных отношений: границы агломераций не соответствуют административному делению, и территориям приходится конкурировать между собой за поступления из вышестоящих бюджетов. Во-вторых, отсутствие в законодательстве понятия агломерации создает путаницу с полномочиями муниципалитетов в рамках агломерации, связанную с различной территориальной принадлежностью крупных городов и их спутников» [5, с. 69–73]. Выходом из сложившейся ситуации в перспективе может являться создание единого плана развития близлежащих территорий. Федеральный центр в данном случае будет выполнять функцию содействия в процессе формирования агломерированных территорий с заранее определенными свойствами, которые будут являться параметрами достижения социально-экономических целей региона — владельца агломерации и страны в целом.

А. Н. Диденко считает, что идеально подходящая модель для России та, которая балансирует между унифицированной и дифференцированной [3, с. 75]. Проблемой чисто унифицированной формы является излишняя бюрократизация и вероятность затормаживания развития некоторых территорий. Дифференцированная форма может вызвать отсутствие слаженности экономического развития. В таком случае может возрасти огромная разница между развитостью агломераций. Результатом взаимосвязи этих моде-

лей является единое публично-правовое образование с двухуровневой системой местного управления. Аналогом данной модели в Российской Федерации являются города с внутригородским делением. На данный момент таких городских округов три — Челябинск, Самара и Махачкала.

В. А. Саратов предлагает следующую модель агломерации: вся агломерированная территория должна быть представлена как городской округ с внутригородским делением. Плюсом данной модели является то, что муниципалитеты агломерации будут в роли районов города, что повысит эффективность решения вопросов местного значения [3, с. 96].

Городская агломерация в настоящее время является не размытой моделью объединения близлежащих муниципальных образований, а потенциальным центром социально-экономического роста субъекта Российской Федерации и России в целом. Для успешного функционирования и грамотного развития нужны разработанные и закреплённые инструменты управления. Стимулом формирования агломераций может являться стимулирование за счёт поощрений со стороны государства. Необходимо выровнять вовлечённость в агломерационные процессы со стороны региональных органов власти и федеральных органов власти.

Перспективы развития агломераций в России в первую очередь связаны с социально-экономическим развитием согласно Стратегии пространственного развития. Обеспечение процесса усовершенствования нынешних агломераций является более приоритетной задачей, нежели формирование новых. Необходим единый стандарт для формирования городских агломераций. После 2025 г., когда Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. утратит свою силу, необходимо сформировать единую модель формирования и функционирования агломерации, ведь данная проблема становится все более актуальной в сфере государственного управления и местного самоуправления.

Согласно прогнозам социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г., городские агломерации необходимы в ближайшем будущем, так как именно там сосредотачивается человеческий и инновационный капитал, современные социальные и производственные технологии. А. Л. Кудрин отметил, что России необходимо создать двадцать крупнейших агломераций, так как развитие городских агломераций в Российской Федерации — это важная стратегическая особенность развития всего государства⁷.

Городские агломерации — это неизбежный процесс развития территорий любого государства, они существуют сейчас и будут существовать в будущем. От их эффективного развития зависит эффективное развитие всей страны в целом.

Литература

1. Лимонов Л. Э. Урбанистика. Городская экономика, развитие и управление : учебник и практикум для вузов / Л. Э. Лимонов [и др.] / под ред. Л. Э. Лимонова. М. : Юрайт, 2020. С. 218.
2. Любонный В. Я. Городские агломерации России: от стихийного к целенаправленному развитию // Муниципалитет: экономика и управление. 2015. № 1 (10). С. 5–16.

⁷ Кудрин: России необходимо создать 20 крупнейших агломераций [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/pmef-2017/articles/4308990> (дата обращения: 25.11.2021).

3. *Маркварт Э.* Территориальная организация местного самоуправления и управление городскими агломерациями : учеб. пособие / Э. Маркварт, А. Н. Швецов. М. : Издат. дом «Дело» РАНХиГС, 2017. С. 127.
4. *Пузанов А. С., Попов Р. А.* Отражение вопросов развития городских агломераций в документах стратегического планирования и программных документах регионального и межмуниципального уровня. Часть 1 // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2019. № 1. С. 21–27.
5. *Сарварова Э. Р., Гусева М. С.* Городские системы расселения: новые перспективы и барьеры развития // Современные наукоемкие технологии. 2014. № 7. Ч. 1. С. 69–81.
6. *Трешников А. Ф.* Географический энциклопедический словарь: понятия и термины / под ред. А. Ф. Трешникова. М. : Советская энциклопедия. С. 85.