

Экспертная дискуссия о правовых основах формирования и развития агломераций в России

Шугрина Екатерина Сергеевна,

директор Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления Высшей школы государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор
eshugrina@yandex.ru

Как правило, вопросы формирования и развития агломераций обсуждают экономисты, экономгеографы, управленцы, архитекторы. Центр поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС провел 27 февраля 2018 г. экспертный «круглый стол» на тему «Правовые основы формирования и развития агломераций в России». Проведенная экспертная дискуссия — попытка привлечь внимание юристов к этой проблематике. В ходе дискуссии обсуждалось три основных вопроса: пределы правового регулирования развития агломераций на федеральном и региональном уровне, межмуниципальное сотрудничество и особенности управления агломерациями. В статье приводится краткое содержание выступлений основных участников дискуссии.

Ключевые слова: агломерации, управление агломерацией, межмуниципальное сотрудничество, перераспределение полномочий, опережающее регулирование.

A Discussion on the Legal Bases of Agglomeration Establishment and Development in Russia

Shugrina Ekaterina S., Doctor of Law, Professor, Director of the Center for Support and Maintenance of Local Self-Government Bodies of the Higher School of Public Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

The agglomeration establishment and development issues are usually discussed by economists, specialists in economic geography, managers, architects. On February 27, 2018, the Center for Support and Maintenance of Local Self-Government Bodies of the HSPA RANEPА held an expert round table on the subject: Legal Bases of Agglomeration Establishment and Development in Russia. The expert discussion held was an attempt to attract the lawyers' attention to the matter. Three main issues were discussed in the course of the discussion: limits of legal regulation of the agglomeration development on the federal and regional levels, inter-municipal cooperation and agglomeration management peculiarities. The article contains a summary of speeches of the main discussion participants.

Keywords: agglomerations, agglomeration management, inter-municipal cooperation, redistribution of powers, advance regulation.

Центр поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС провел 27 февраля 2018 г. экспертный «круглый стол» на тему «Правовые основы формирования и развития агломераций в России» с видеотрансляцией в регионы¹. Онлайн-трансляция мероприятия смотрели около 600 участников, которые представляли 34 субъекта РФ, в том числе 24 филиала РАНХиГС, 16 региональных органов государственной власти и 12 советов муниципальных образований. Основными зрителями были сотрудники органов местного самоуправления, представлявшие более 200 муниципальных образований.

Целью дискуссии было привлечение внимания юристов к данной проблематике. В качестве экспертов в дискуссии приняли участие **Баженова Ольга Ивановна**, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права МГУ имени М.В. Ломоносова; **Иванова Наталья Владимировна**, ведущий советник аппарата Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления; **Ильиных Алексей Валерьевич**, кандидат юридических наук, декан факультета эконо-

мики и права Челябинского филиала РАНХиГС; **Кабанова Ирина Евгеньевна**, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС; **Соснин Дмитрий Петрович**, координатор проекта «Муниципальная карта России: точки роста» Фонда Кудрина по поддержке гражданских инициатив; **Фролов Кирилл Вадимович**, главный советник Департамента государственно-правового управления Президента Российской Федерации; **Харчевникова Ирина Владимировна**, начальник государственно-правового управления Законодательного Собрания Челябинской области; **Шугрина Екатерина Сергеевна**, доктор юридических наук, директор Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС (модератор).

Один из первых вопросов, который возникает — необходимо ли специальное правовое регулирование для агломераций (нужен ли отдельный федеральный закон об агломерациях) либо соответствующие механизмы могут быть инкорпорированные в иные законодательные акты?

1. *Пределы правового регулирования развития агломераций на федеральном и региональном уровне.* **Екатерина Шугрина** проинформировала коллег, что в мае 2017 г. в Государственную Думу было внесено два принципиально разных законопроекта, направленных

¹ Более подробная информация о мероприятии размещена на сайте Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС. URL: <http://131fz.ranepa.ru/post/716>

на создание правовых основ для регулирования агломераций. Один был инициирован депутатами Государственной Думы (законопроект № 185025-7) и направлен на совершенствование межмуниципального сотрудничества, другой внесен Саратовской областной Думой (законопроект № 189686-7) и касается изменений Градостроительного кодекса Российской Федерации².

В условиях отсутствия федерального закона, регулирующего особенности формирования, развития агломераций, пробел восполняется путем принятия соответствующих законов субъектами Российской Федерации. По данным, озвученным в декабре 2018 г. в Совете Федерации³, в 16 субъектах Российской Федерации такие законы есть. С определенной долей условности многообразие законов субъектов Российской Федерации по данной проблематике можно объединить по следующим группам⁴:

— о развитии агломераций (такие законы приняты, например, в Томской и Белгородской областях)⁵;

— о перераспределении полномочий и централизации ряда полномочий органов местного самоуправления на уровне субъекта Российской Федерации (такие законы приняты, например, в Нижегородской области и Приморском крае)⁶;

— о развитии конкретной территории (например, в Республике Удмуртия есть закон о развитии Ижевска и его пригорода)⁷.

Причем уже стала формироваться судебная практика, когда одна и та же территория имеет разный статус⁸. Такая ситуация имела место во Владивостоке, где возникла коллизия регионального закона об агломерации и федерального закона о свободном порте Владивостока⁹. Предотвращение подобных противоречий и возможных конфликтов интересов требует регулирования на федеральном уровне.

Участники дискуссии обсудили вопрос о наличии у субъектов Российской Федерации права осуществления опережающего регулирования в отсутствие федерального законодательства. Именно эта проблема возникла в Челябинской области на основании обращения органов прокуратуры — принятый закон был отозван до его подписания губернатором. **Кирилл Фролов** подчеркнул, что по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов субъекты Российской Федерации могут осуществлять опережающее правовое регулирование до урегулирования данного вопроса на федеральном уровне. **Ольга Баженова**, соглашаясь с приведенной позицией, отметила, что вопросы агломерационного развития неизбежно затрагивают вопросы организации местного самоуправления, градостроительной деятельности, поэтому при принятии решения о правомерности наличия соответствующего закона на уровне субъекта необходимо, в первую очередь, оценить содержание закона.

Кирилл Фролов в продолжение дискуссии рассказал о неудачных попытках законодательного закрепления термина «агломерация» на федеральном уровне. Предпринимались попытки регулирования агломераций градостроительным законодательством как нового вида муниципального образования, введения этого термина в законодательство об организации дорожного движения в целях развития транспортной инфраструктуры. Имеющиеся в региональном законодательстве попытки регулирования агломерации не содержат норм права, но оперируют экономическими категориями; законы субъектов Российской Федерации больше носят рамочный, декларативный характер; отдельного предмета правового регулирования для субъектов Российской Федерации в специальных законах об агломерациях пока не просматривается. Вместе с тем не стоит уповать на появление федерального закона с условным названием «Об агломерациях», а пошагово устранять препятствия на пути развития агломераций, в том числе межмуниципального сотрудничества. Выступающий сослался на ожидаемое изменение редакции ст. 68 федерального закона о местном самоуправлении¹⁰, которое, наконец, приведет ее содержание в соответствие с Гражданским кодексом Российской Федерации в части организационно-правовых форм создания межмуниципальных хозяйственных обществ.

Екатерина Шугрина обратила внимание на то, что важно четко определять предмет правового регулирования — юридическое содержание самого термина «агломерация», введение этого термина в оборот или решение более широкого комплекса вопросов, связанных с деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления, градостроительной деятельностью, решением транспортных вопросов, миграцией и др. Выбор предмета правового регулирования предопределяет и то, какой уровень власти (федеральный или субъектов Российской Федерации) ответственен за регулирование соответствующих отношений. В настоящее время термин «агломерация» фигурирует в контексте документов стратегического планирования, приоритетных

² Более подробно об этом см.: Шугрина Е.С. Модели управления российскими агломерациями // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 39.

³ Более подробная информация о мероприятии размещена на сайте Совета Федерации. URL: <http://www.council.gov.ru/events/committees/87297/>

⁴ Нормативные акты используются по данным СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Закон Томской области от 10 апреля 2017 г. № 23-ОЗ «О развитии агломераций в Томской области»; Закон Белгородской области от 1 марта 2016 г. № 58 «О развитии агломераций в Белгородской области».

⁶ Закон Нижегородской области от 23 декабря 2014 г. № 197-3 (ред. от 26.12.2017) «О перераспределении отдельных полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области и органами государственной власти Нижегородской области»; Закон Приморского края от 18 ноября 2014 г. № 497-КЗ (ред. от 09.08.2017) «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Приморского края и органами государственной власти Приморского края и внесении изменений в отдельные законодательные акты Приморского края».

⁷ Закон Удмуртской Республики от 5 июля 2016 г. № 51-РЗ (ред. от 10.05.2017, с изм. от 26.12.2017) «О мерах дополнительной поддержки социально-экономического развития Завьяловского района Удмуртской Республики».

⁸ Более подробно об этом см.: Шугрина Е.С. Указ. соч. С. 39–43.

⁹ Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 29 сентября 2016 г. № 56-АПГ16-17; Решение Приморского краевого суда от 12 мая 2016 г.

¹⁰ Здесь и далее речь идет о Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

проектов и программ преимущественно как экономическая или экономгеографическая категория для обозначения точек роста экономики.

Центром поддержки и развития органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС в рамках НИР «Управление агломерациями и оптимизация территориальной организации местного самоуправления: лучшие региональные и муниципальные практики» был проведен довольно подробный анализ существующих российских агломераций¹¹. Очевидно, что де-факто они есть. Нужно ли де-юре?

Большой интерес вызвало выступление коллег из Челябинска **Алексея Ильиных** и **Ирины Харчевниковой**. В их сообщениях были затронуты вопросы целесообразности правового регулирования происходящих экономических и управленческих процессов на агломерируемых территориях и получения бюджетных средств агломерациями в отсутствие в Бюджетном кодексе Российской Федерации данного понятия, а также понятия «межмуниципальный объект». Была представлена история и основные этапы создания Челябинской агломерации. Согласившись с тем, что у органов государственной власти субъектов Российской Федерации есть по определенным вопросам право опережающего регулирования, **Ирина Харчевникова** проинформировала о том, что их закон больше содержал декларативные нормы, отношения не регулировал, предмета правового регулирования не имел. Поэтому на данный закон было не только отрицательное заключение прокуратуры, но и возглавляемого ей правового управления. Более того, согласно ст. 6 федерального закона о местном самоуправлении органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут осуществлять правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных этим Федеральным законом; регулирование агломераций не отнесено к ведению органов государственной субъектов. Субъектам Российской Федерации хотелось бы получить более четкое понимание термина «агломерации» федеральными органами государственной власти, особенно теми, которые осуществляют финансирование проектов, связанных с агломерациями¹².

Наталья Иванова подчеркнула, что в законодательстве в настоящее время имеются возможности как для осуществления межмуниципального сотрудничества, так и для создания единого муниципального образования для содействия агломерационным процессам и предостерегла от того, чтобы развитие городских агломераций не привело к деградации сельских территорий. Определение в федеральном законе термина «агломерация» ради самого определения пока не очень целесообразно. Выступающая напомнила о том, что в действующем законодательстве четко разграни-

чены территориальные пределы осуществления государственной власти и местного самоуправления; развитие агломераций не должно приводить к смешению или подмене разных территориальных уровней. Изменения градостроительного и земельного законодательства, законодательства о стратегическом планировании позволяют эффективно и достаточно оперативно реагировать на потребности развития агломерируемых территорий, в связи с чем на федеральном уровне не наблюдается насущной необходимости в разработке специального закона об агломерациях.

2. *Некоторые особенности правового регулирования межмуниципального сотрудничества в агломерациях.* Вопросы межмуниципального сотрудничества в контексте развития агломераций получили более подробное обсуждение. Позицию о необходимости наличия специального законодательного регулирования формирования и развития агломераций для механизма межмуниципального сотрудничества обосновывал **Дмитрий Соснин**. Он представил законопроект «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях развития городских агломераций», разработанный Союзом Российских городов. В качестве приоритетной модели управления агломерациями авторами законопроекта была принята договорная модель, предусматривающая создание и управление межмуниципальным сообществом на основе консенсуса.

Ольга Баженова обратила внимание коллег на то, что при создании межмуниципального хозяйственного общества необходимо формирование уставного капитала. Если, например, земля, объекты инфраструктуры передаются в качестве такого взноса в уставный капитал, то они перестают быть муниципальной собственностью и переходят в собственность общества. Поэтому гражданско-правовые конструкции в чистом виде не должны применяться; должна быть такая организационно-правовая форма, которая позволит закрепить на ограниченном вещном праве право управления, владения, пользования всеми объектами, которые передаются в уставный капитал. Из сегодняшних форм — это унитарное предприятие. Вопрос создания межмуниципальных унитарных предприятий является очень неоднозначным.

Эксперт подняла и вопрос о соотношении права и экономики. По мнению выступающей, есть примеры того, что экономисты очень часто вмешиваются в надлежащее правовое регулирование. На примере концессионных соглашений это довольно отчетливо видно. С другой стороны, и юристы иногда берут на себя слишком много, пытаясь охватить те сферы, которые не подвластны четкому правовому регулированию. В условиях быстроменяющегося постиндустриального развития очень велика вероятность того, что выбранная цель и способ ее достижения, положенный в основу правового регулирования, окажутся ложными.

Ольга Баженова подчеркнула, что проблемы формирования правового регулирования развития агломераций тесно связаны с правильным выбором цели регулирования. К сожалению, анализ существующих практик развития агломераций дает примеры некорректного выбора целей. Во-первых, в настоящее время регулирование агломераций связывают не столько с развитием самих агломераций, сколько с получением финансирования;

¹¹ Более подробно об этом см.: URL: <http://131fz.ranepa.ru/page/25>

¹² См., например: Постановление Правительства Российской Федерации от 21 января 2017 г. № 47 (ред. от 28.12.2017) «Об иных межбюджетных трансфертах, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение дорожной деятельности в рамках приоритетного проекта «Безопасные и качественные дороги» государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы».

бюджетное финансирование не должно являться целью правового регулирования. Во-вторых, централизация управления не может стать целью развития агломераций (через введение механизмов укрупнения муниципальных образований, перераспределение полномочий и др.). В-третьих, развитие агломераций также не может стать целью правового регулирования, поскольку агломерация — это экономическая категория; не может искусственно созданная форма обеспечить социально-экономическое развитие. Поэтому опережающее правовое регулирование для искусственного развития агломераций также не может стать целью правового регулирования. Единственная возможная цель правового регулирования — управление существующими де-факто агломерациями, однако для это не требуется законодательное определение термина «агломерация».

Вместе с тем для развития агломераций необходимо более активное использование механизмов добровольного сотрудничества, гражданско-правовых механизмов. **Кирилл Фролов** поднял вопрос об использовании государственно-частного и муниципально-частного партнерства для финансирования создания инфраструктурных и социально-значимых объектов с привлечением как муниципалитетов, входящих в агломерацию, и региона, так и частных партнеров. Если рассматривать агломерацию как один из инструментов территориального развития, то надо использовать и иные инструменты, такие как, например, ТОРы. Как справедливо заметила **Наталья Иванова**, агломерация — это не панацея; для развития экономики необходимо использовать сбалансированный подход. Поэтому корректнее ставить вопрос об имеющихся у субъектов Российской Федерации возможностях развивать и укреплять экономику. Продолжая эту тему, **Ольга Баженова** подняла такой вопрос: требуется ли для развития агломераций создание новых или особых форм межмуниципального сотрудничества? Очевидно, что развитие межмуниципального сотрудничества должно стать одной из стратегических целей развития территорий.

Екатерина Шугрина констатировала, что границы агломераций могут не совпадать с границами муниципальных образований; это надо учитывать при использовании соответствующих инструментов межмуниципального сотрудничества. Кроме того, это обуславливает в ряде случаев невозможность использования механизмов преобразования муниципальных образований, в том числе их укрупнения. Отдельного исследования заслуживает вопрос о влиянии агломераций не только на процессы развития городских территорий, но и сельских — налицо наличие потенциального конфликта интересов, который может проявиться при принятии документов территориального, стратегического планирования — субъект Российской Федерации отвечает и за развитие всего региона и одновременно его части. Пока схемы территориального планирования агломераций имеются в небольшом количестве субъектов Российской Федерации; схемы территориального планирования агломерации приняты в Алтайском, Красноярском краях, Новосибирской, Самарской и Челябинской областях¹³.

¹³ Постановление Администрации Алтайского края от 12 ноября 2015 г. № 461 «Об утверждении схемы территориального пла-

Развитие межмуниципального сотрудничества и кооперации актуализирует еще одну проблему, связанную с территориальными пределами осуществления полномочий органами местного самоуправления, когда муниципальное образование оказывается в ситуации, что обстоятельства вынуждают его реализовывать свои полномочия в границах территории другого муниципального образования. Подобную проблему рассматривал Конституционный Суд Российской Федерации при вынесении решения по так называемому «Сибайскому делу», связанному с оказанием образовательных услуг¹⁴. Поскольку юрисдикция органов местного самоуправления ограничена территорией муниципального образования, такие вопросы становятся межмуниципальными и за их решение должны отвечать органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Кроме того, некоторые проблемы органы местного самоуправления в принципе решить не могут в силу ресурсных и иных ограничений; это обуславливает необходимость сотрудничества с органами государственной власти. Поэтому анализ существующих в России моделей управления агломерациями показывает, что более жизнеспособными являются те, где органы государственной власти субъектов тем или иным образом встроены в схему управления агломерацией.

Размер агломераций во многом зависит от организации транспортного сообщения, развития новых видов скоростного транспорта, качества дорог и всей транспортной инфраструктуры, а в ряде случаев и строительства мостов, тоннелей и т.п.

Ирина Кабанова отметила, что наличие закона об агломерациях никак не повлияет на использование таких инструментов, как государственно- и муниципально-частное партнерство, концессия и т.п. Более того, анализ практики позволяет отметить эти механизмы к своеобразному способу получения бюджетного финансирования. Например, проект, заслуживший от Минтранса России название «жемчужина инвестиционных проектов нашей страны» — Западный скоростной диаметр в Санкт-Петербурге — был более чем на 3/4 профинансирован за счет бюджетных средств и только около 30 млрд руб. (при общей стоимости проекта более 120 млрд руб.) было привлечено от частных партнеров. В этой связи **Екатерина Шугрина** отметила, что

нирования Барнаульской агломерации»; Постановление Правительства Красноярского края от 14 декабря 2017 г. № 773-п «Об утверждении схемы территориального планирования Красноярской агломерации»; Постановление Правительства Новосибирской области от 28 апреля 2014 г. № 186-п (ред. от 04.12.2017) «Об утверждении схемы территориального планирования Новосибирской агломерации Новосибирской области»; Постановление Правительства Самарской области от 26 июля 2016 г. № 407 «Об утверждении схемы территориального планирования Самарско-Тольяттинской агломерации»; 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)».

¹⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2017 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования городской округ город Сибай Республики Башкортостан».

частный инвестор более охотно приходит под гарантии органов власти субъектов Российской Федерации, чем муниципальных образований или их групп.

3. *Особенности управления агломерациями.* **Екатерина Шугрина** поделилась результатами анализа фактически используемых в России моделей управления агломерациями, выделив такие как: создание межрегиональных органов управления (для Московской и Ленинградской агломераций), формирование проектных офисов (рабочих групп), договорная модель — подписание соглашения между муниципальными образованиями и (или) подписание соглашения между органами государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации и муниципальными образованиями, укрупнение муниципальных образований, централизация необходимых для развития агломераций полномочий на уровне субъектов Российской Федерации и управление агломерацией с регионального уровня. Причем нужно учесть, что, с одной стороны, сути агломераций больше отвечает межмуниципальный формат управления агломерацией, с другой — заявителями в федеральные проекты и программы выступают органы государственной власти субъектов Российской Федерации, что существенным образом влияет на их участие в органах управления агломерациями.

Создание для целей управления агломерациями специальных органов управления в форме некоммерческих организаций, управляющих компаний требует определенной дополнительной проработки: в соответствии с антимонопольным законодательством эти органы управления не могут обладать властными полномочиями; при использовании этой конструкции есть риск «приватизации города». К сожалению, в настоящее время

большой удельный вес занимает наличие договоренностей, которые подкреплены личными связями и политическим весом руководителя, держащемся на его личном энтузиазме; юридические механизмы преемственности, исполнения, ответственности, как правило, отсутствуют; смена руководителя может привести к приостановке или прекращению проекта по развитию агломерации¹⁵.

Ольга Баженова в ответ на данную информацию озвучила свои модели управления агломерацией, ранжировав их по степени возрастания тенденций к централизации: от договорной модели к модели единых органов управления (подразумевающую принятие решений в соответствии с интересами большинства) и далее к модели, подразумевающей создание единой территории. Последняя модель может быть реализована только при условии выработанной и согласованной стратегии развития единой территории. Она подчеркнула, что если в условиях индустриальной экономики было возможно «развитие города в ущерб деревне, то в условиях постиндустриальной экономики должно происходить развитие города вместе с деревней».

Подводя итоги состоявшегося обсуждения, **Екатерина Шугрина** резюмировала, что вопрос — быть или не быть агломерациям в России — давно уже не стоит. Вопрос состоит в том, должно ли государство поддерживать и регулировать агломерационные процессы, в каких формах должна осуществляться такая поддержка и каковы пределы регулирования, либо не следует вмешиваться в стихийные агломерационные процессы.

¹⁵ Такие ситуации имели место, например, в Красноярской, Свердловской агломерациях.

Литература

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