Шугрина Е.С. Модели управления российскими агломерациями // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. N 2. С. 39 - 43.

МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКИМИ АГЛОМЕРАЦИЯМИ <\*>

Е.С. ШУГРИНА

--------------------------------

<\*> Статья подготовлена при поддержке гранта РГНФ N 17-03-00173.

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 (ВШГУ РАНХиГС), профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

В статье дается общая характеристика правовых основ российских агломераций и существующих моделей управления ими. Предлагается выделять такие фактически складывающиеся модели управления, как создание межрегиональных органов управления; формирование проектных офисов (рабочих групп); договорная модель, основанная на соглашении между муниципальными образованиями; договорная модель, основанная на соглашении между органами государственной власти соответствующего субъекта РФ и муниципальными образованиями; управление органами местного самоуправления, создаваемыми по результатам укрупнения муниципальных образований; централизация необходимых для развития агломераций полномочий на уровне субъектов РФ.

Ключевые слова: агломерации, местное самоуправление, полномочия, вопросы местного значения, межмуниципальное сотрудничество.

MODELS OF RUSSIAN AGGLOMERATIONS MANAGEMENT

E.S. Shugrina

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

The article gives a general characteristics of the legal bases and the existing models of management of Russian agglomerations. The author suggests singling out such actually forming management models as: creation of interregional management bodies; establishment of project offices (work groups); contractual model based on an agreement between municipal structures; contractual model based on an agreement between government bodies of the corresponding constituent entity of the Russian Federation and municipal structures; management of local selfgovernment bodies created as a result of aggregation of municipal structures; centralization of powers required for the agglomeration development on the level of the constituent entities of the Russian Federation.

Key words: agglomerations, local self-government, powers, local matters, intermunicipal cooperation.

О необходимости правового регулирования образования, развития агломераций говорится на протяжении нескольких лет, однако на федеральном уровне соответствующие законодательные акты не приняты. Юристы только недавно стали "замечать" данную тематику в качестве объекта отдельного исследования.

Весной 2017 г. в Государственную Думу было внесено два принципиально разных законопроекта, направленных на создание правовых основ для регулирования агломераций. Один был инициирован депутатами Государственной Думы ([законопроект](consultantplus://offline/ref=FD2DDBCBA35908FD055D7222870599E224942A80C4D790B260D18BA2A842o5L) N 185025-7) и направлен на совершенствование межмуниципального сотрудничества, другой внесен Саратовской областной Думой (законопроект N 189686-7) и касается изменений Градостроительного [кодекса](consultantplus://offline/ref=FD2DDBCBA35908FD055D6E319A0599E227992484CFD990B260D18BA2A842o5L) РФ. Очевидно, что для развития агломераций надо вносить изменения и дополнения не только в законодательство о местном самоуправлении, но и в гражданское, бюджетное, градостроительное законодательство, законодательство о закупках, отраслевое законодательство. Необходима комплексная работа.

Длительное время серьезным препятствием к развитию агломераций являлись нормы градостроительного законодательства, регулирующие особенности разработки и принятия схем территориального планирования. Дело в том, что органы публичной власти могли осуществлять соответствующую деятельность в пределах "своего" публично-правового образования, т.е. Градостроительный кодекс РФ предусматривал схемы территориального планирования либо муниципального образования, либо субъекта РФ ([ст. 9](consultantplus://offline/ref=FD2DDBCBA35908FD055D6E319A0599E227992484CFD990B260D18BA2A825BE1481CF9F826B7FB9AE4DoAL) Градостроительного кодекса РФ). Однако, несмотря на это, в ряде субъектов РФ схемы территориального планирования агломераций принимались. Так, по данным СПС "КонсультантПлюс", схемы территориального планирования агломерации приняты в Алтайском, Красноярском краях, Новосибирской, Самарской и Челябинской областях. Только в конце 2017 г. были приняты поправки в Градостроительный кодекс РФ, предусматривающие документы территориального планирования двух и более субъектов РФ <1>.

--------------------------------

<1> Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=FD2DDBCBA35908FD055D6E319A0599E227992582CBDB90B260D18BA2A842o5L) от 31 декабря 2017 г. N 507-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" // СПС "КонсультантПлюс".

Все многообразие существующих агломераций с определенной долей условности можно разбить на две группы:

- региональные агломерации (агломерация полностью расположена в пределах территории одного субъекта РФ), основанные на разных формах межмуниципального сотрудничества;

- межрегиональные агломерации (агломерация расположена на территории нескольких субъектов РФ), основанные на разных формах межмуниципального и межрегионального сотрудничества.

Большинство существующих агломераций относится к первому виду. В качестве примеров второго вида можно привести Московскую и Санкт-Петербургскую агломерации, территории которых включают территории соответствующих городов федерального значения и прилегающих районов окружающих их областей (например, Московская агломерация - это город Москва и частично Московская область). Если для агломераций первого типа можно говорить об определенном равноправии партнеров (сотрудничестве соседних муниципальных образований), то во втором случае иногда приходится говорить о сотрудничестве городов федерального значения и близлежащих территорий, т.е. сотрудничестве субъекта РФ и муниципальных образований - заведомо неравноправных партнеров (для исключения этого приходится регионально-муниципальное сотрудничество переводить в плоскость межрегионального). Поэтому и механизмы управления учитывают эту специфику - не все модели, используемые в региональных агломерациях, применимы к межрегиональным. Равно как и наоборот.

Анализ складывающейся российской практики позволяет выделить как органы управления агломерациями "общей компетенции", решающие все или большинство вопросов на соответствующей территории, так и органы "специальной компетенции", отвечающие за один или несколько связанных между собой вопросов. В последнем случае большую роль играет координация деятельности соответствующих управленческих структур.

В настоящее время в России сформировались следующие модели управления агломерациями:

1. **Создание межрегиональных органов управления.** Консультационное бюро "Стрелка" опубликовало схему управления Московской агломерации <2>. В комментариях к этой схеме отмечается, что Московская агломерация не имеет единого органа управления, а необходимость координации территорий нескольких субъектов Федерации затрудняет горизонтальное взаимодействие. При участии федеральных министерств удалось достичь прогресса по вопросу развития транспортной системы. Наиболее глубокую интеграцию демонстрируют разноуровневые программы в сфере транспорта. Москва и Московская область уже активно сотрудничают в рамках реализации [Программы](consultantplus://offline/ref=FD2DDBCBA35908FD055D6E319A0599E227902687CBD690B260D18BA2A825BE1481CF9F826B7BBBAA4DoFL) развития транспортного комплекса Московского региона <3>. Схема органов управления Московской агломерацией является примером комплексной, сложной схемы управления, включающей органы как общей, так и специальной компетенции.

--------------------------------

<2> Более подробно об этом см.: URL: https://aglomeration.ru/card/moscow/management.

<3> Программа входит в состав обосновывающих материалов к Государственной программе "Развитие транспортной системы", утвержденной [Постановлением](consultantplus://offline/ref=FD2DDBCBA35908FD055D6E319A0599E227902687CBD690B260D18BA2A842o5L) Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 319. Более подробно об этом см.: URL: http://anomtu.ru/directorate/programma-razvitiya.php.

2. **Формирование проектных офисов (рабочих групп).** Проектные офисы, как правило, создаются для решения одного вопроса; наиболее востребованной эта форма является в транспортной сфере. Более того, по данным, размещенным в рамках приоритетного проекта "Безопасные и качественные дороги", проектные офисы созданы в 32 агломерациях. Проектные офисы создаются, как правило, решением главы соответствующего субъекта РФ и им же возглавляются. Но есть и иные примеры <4>. Реже проектные офисы возглавляет заместитель председателя правительства субъекта или министр (начальник департамента). В состав проектного офиса входят представители органов публичной власти трех территориальных уровней, а также различных организаций. Такой подход фактически означает наличие отдельных органов управления по конкретным вопросам (отдельным сферам), необходимым для развития агломерации (транспорт, благоустройство территорий и т.п.). В этом случае возникает необходимость координации деятельности, осуществляемой в рамках разных проектов.

--------------------------------

<4> Распоряжение Правительства РБ от 13 марта 2017 г. N 144-р (в ред. от 09.06.2017) "О создании проектного офиса по подготовке и реализации программы комплексного развития транспортной инфраструктуры Улан-Удэнской городской агломерации" // СПС "КонсультантПлюс"; распоряжение Правительства Нижегородской области от 31 июля 2017 г. N 1233-р "Об утверждении сводного плана программы комплексного развития транспортной инфраструктуры Нижегородской агломерации" // СПС "КонсультантПлюс".

3. **Договорная модель - подписание соглашения между муниципальными образованиями.** Именно такая модель лежит в основе Барнаульской агломерации (2009 г.), Челябинской агломерации (2014 г.), агломерации "Горный Урал" (2016 г.).

Несмотря на то что именно такая модель, по мнению многих экспертов, отвечает сути агломераций, в России она не очень популярна. Это связано с разными обстоятельствами, к которым, в частности, можно отнести следующие: в ряде федеральных проектов и программ, важных для развития агломераций, заявителем может быть субъект РФ, но не муниципальное образование; у органов государственной власти субъектов РФ есть определенные полномочия в сфере регулирования межмуниципальных вопросов; принято считать, что развитием региона должны заниматься органы государственной власти субъекта РФ, но не органы местного самоуправления. Есть и политико-психологический аспект - не каждый губернатор готов к такой серьезной самостоятельности муниципалов у себя "под боком".

Схема управления Ассоциации "Барнаульская агломерация", согласно ее уставу, предполагает, что высшим органом управления Ассоциации является общее собрание ее членов (Межмуниципальный совет Ассоциации). Ассоциация зарегистрирована в 2012 г. в органах юстиции как некоммерческая организация <5>. Межмуниципальный совет предусмотрен и в соглашении о создании агломерации "Горный Урал", подписанном в 2016 г.

--------------------------------

<5> Химочка В.С. Барнаульская агломерация как форма межмуниципального взаимодействия территорий // Экономика. Профессия. Бизнес. 2018. N 1. С. 86 - 89.

4 сентября 2014 г. был подписан учредительный договор о создании координационного совета муниципальных образований Челябинской агломерации в форме ассоциации. Высший орган управления ассоциации - общее собрание, которое должно включать по два представителя каждого муниципалитета - от исполнительного и представительного органов местного самоуправления. В качестве единоличного исполнительного органа ассоциации выбрано АНО "Агентство по социально-экономическому развитию агломераций" <6>.

--------------------------------

<6> Челябинская агломерация: основные этапы // Челябинск. 2015. Октябрь. С. 8.

4. **Договорная модель - подписание соглашения между органами государственной власти соответствующего субъекта РФ и муниципальными образованиями.** Такие соглашения были подписаны, например, в Алтайском крае (2008 г.), Красноярском крае (2008 г.), Новосибирской области (2012 г.), Приморском крае (2014 г.), Самарской области (2014 г.), Пермском крае (2016 г.), Саратовской области (2017 г.), Ульяновской области (2017 г.).

Основной формой управления в рамках данной модели является образование координационного совета, учреждение госпредприятия (госкорпорации) <7>.

--------------------------------

<7> В последнее время для целей управления территорией весьма распространенным является создание управляющих компаний.

17 апреля 2008 г. было подписано соглашение об организации и осуществлении межмуниципального инвестиционного проекта "Комплексное развитие Красноярской агломерации на период до 2020 года". Было создано государственное предприятие "Корпорация "Красноярск-2020". Но в 2011 г. ОАО "Корпорация "Красноярск-2020" исчерпала свои задачи и фактически прекратила работу <8>.

--------------------------------

<8> Савченко Н., Трапезников Д. Сибири нужен мегаполис-лидер // Красноярск. 2014. 5 апреля.

Координационные советы созданы, например, в Новосибирской, Самарской областях <9>. Координационный совет является совещательным органом, созданным в целях обеспечения согласованных действий областных исполнительных органов государственной власти Новосибирской области и органов местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области по развитию агломерации. При Координационном совете создаются межведомственные рабочие группы и консультационные советы <10>.

--------------------------------

<9> Постановление губернатора Новосибирской области от 28 июля 2015 г. N 141 "О Координационном совете по развитию Новосибирской агломерации" // СПС "КонсультантПлюс"; распоряжение Правительства Самарской области от 15 января 2014 г. N 7-р (в ред. от 27.11.2014) "Об образовании Координационного совета по развитию Самарско-Тольяттинской агломерации" // СПС "КонсультантПлюс".

<10> Более подробно об этом см.: URL: http://economy.samregion.ru/activity/mun\_razv/samtolagl/samarsko-tolyattinskaya-aglomeratsiya/.

5. **Укрупнение муниципальных образований.** В ежегодном мониторинге состояния местного самоуправления, проводимом Минюстом России, регулярно приводятся сведения о количестве укрупненных муниципальных образований, а также преобразованиях муниципальных районов в городские округа. Такой вариант является удобным для целей централизации полномочий, сокращения количества управленческих уровней, задействованных в принятии решений. Проблема в том, что территории таких муниципальных образований не совпадают с территориями агломераций. Анализ фактических обстоятельств, связанных с такими преобразованиями, показывает, что при принятии соответствующих решений об агломерациях не заботились и преследовали совершенно иные цели.

6. **Централизация необходимых для развития агломераций полномочий на уровне субъектов РФ.** Как уже говорилось, подавляющее количество российских агломераций находится в пределах территории соответствующего субъекта РФ, поэтому у органов государственной власти этих субъектов РФ иногда возникает желание сосредоточить в центре принятия решений все полномочия. Введение механизма перераспределения полномочий позволяет это сделать ([ч. 1 ст. 17](consultantplus://offline/ref=FD2DDBCBA35908FD055D6E319A0599E227992485CDDF90B260D18BA2A825BE1481CF9F876E47o7L) Федерального закона от 6 октября 2013 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"). По этому пути пошли, например, в Нижегородской области и Приморском крае <11>. Эти законы принимаются "в целях обеспечения единых подходов и стандартов при осуществлении градостроительной деятельности, создания комфортной среды и благоприятных условий жизнедеятельности граждан, развития инвестиционно-промышленного потенциала агломерации". С другой стороны, такой подход означает определенную дискредитацию местного самоуправления и может приводить к обратному эффекту <12>.

--------------------------------

<11> Закон Нижегородской области от 26 декабря 2017 г. N 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" // СПС "КонсультантПлюс"; Закон Приморского края от 18 ноября 2014 г. N 497-КЗ (в 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" // СПС "КонсультантПлюс".

<12> Более подробно об этом см.: Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / Под ред. Е.С. Шугриной. М.: Изд-во "Проспект", 2017. 484 с.

Эта практика уже стала порождать судебные решения. Так, в целях формирования и развития Владивостокской агломерации Законом Приморского края от 18 ноября 2014 г. N 497-КЗ "О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Приморского края и органами государственной власти Приморского края и внесении изменений в отдельные законодательные акты Приморского края" были перераспределены полномочия по решению вопросов местного значения между органами местного самоуправления Владивостокского, Артемовского городских округов, Шкотовского, Надеждинского муниципальных районов и входящих в их состав поселений и органами государственной власти Приморского края, в том числе в сфере земельных отношений, градостроительной деятельности, размещения рекламных конструкций <13>. Прокурор Приморского края, полагая, что это противоречит нормам Федерального [закона](consultantplus://offline/ref=FD2DDBCBA35908FD055D6E319A0599E227992485CEDF90B260D18BA2A842o5L) от 13 июля 2015 г. N 212-ФЗ "О свободном порте Владивосток", обратился в суд. Подтверждая правильность данного подхода, Верховный Суд констатировал, что территории этих муниципальных образований относятся к свободному порту Владивосток ([ч. 1 ст. 4](consultantplus://offline/ref=FD2DDBCBA35908FD055D6E319A0599E227992485CEDF90B260D18BA2A825BE1481CF9F826B7EBFAE4Do8L) Федерального закона N 212-ФЗ). В названном Федеральном законе не содержится упоминания о возможности осуществления указанных полномочий органами исполнительной власти субъекта РФ либо отсылочных норм к положениям [ч. 1.2 ст. 17](consultantplus://offline/ref=FD2DDBCBA35908FD055D6E319A0599E227992485CDDF90B260D18BA2A825BE1481CF9F856247oEL) Федерального закона N 131-ФЗ, [ч. 6.1 ст. 26.3](consultantplus://offline/ref=FD2DDBCBA35908FD055D6E319A0599E22799258CC4DF90B260D18BA2A825BE1481CF9F806A47oFL) Федерального закона N 184-ФЗ или [ст. 8.2](consultantplus://offline/ref=FD2DDBCBA35908FD055D6E319A0599E227992484CFD990B260D18BA2A825BE1481CF9F82697F4Bo4L) ГрК РФ. Поэтому Закон N 497-КЗ в оспариваемой части вступил в противоречие со специальными нормами Федерального [закона](consultantplus://offline/ref=FD2DDBCBA35908FD055D6E319A0599E227992485CEDF90B260D18BA2A842o5L) N 212-ФЗ, имеющего большую юридическую силу (Апелляционное [определение](consultantplus://offline/ref=FD2DDBCBA35908FD055D63228F0599E221962A87CED990B260D18BA2A842o5L) Верховного Суда РФ от 29 сентября 2016 г. N 56-АПГ16-17, решение Приморского краевого суда от 12 мая 2016 г.).

--------------------------------

<13> По материалам сайта прокуратуры Приморского края. Более подробно об этом см.: URL: http://prosecutor.ru/news/2015-04-10-o-realizatsii-zakona.htm.

Все это иллюстрирует важность включения агломераций в федеральное законодательство, что будет означать и расстановку приоритетов в части развития соответствующих территорий. Еще в 2013 г. Минрегион России констатировал, что развитие агломераций - это не только комплексное освоение территорий, но и формирование центров геополитического влияния. Успешная реализация этого проекта возможна только при объединении усилий градостроителей, научного сообщества и органов власти всех уровней. Развитие агломераций - задача федерального масштаба <14>.

--------------------------------

<14> Развитие городских агломераций. Аналитический обзор. Вып. 2 / Минрегионразвития России, Российский институт градостроительства и инвестиционного развития "Гипрогор". М., 2014. С. 2, 8.

Таким образом, агломерация как социально-экономический и территориальный феномен - реальность современной России, и вопрос, быть или не быть агломерациям, не стоит. Актуально другое: поддерживает ли государство этот складывающийся стихийно процесс или пусть все идет, как идет? <15>

--------------------------------

<15> Там же. С. 3.

Анализ российского опыта фактического формирования и развития агломераций позволяет выделить следующие особенности:

- управление агломерациями осуществляет орган публичной власти, обладающий соответствующими полномочиями; проектный офис либо совещательный или координационный орган, как правило, создаваемый при органе государственной власти субъекта РФ и в состав которого входят представители органов власти как субъекта РФ, так и муниципальных образований (у членов этого совещательного органа есть собственные полномочия, которые при необходимости используются); специально создаваемое юридической лицо, как правило, речь идет о некоммерческой организации (ассоциации) или управляющей компании - у этой организации собственных полномочий нет и быть не может, если иное не предусмотрено федеральным законодательством ([ч. 3 ст. 15](consultantplus://offline/ref=FD2DDBCBA35908FD055D6E319A0599E227932281CFD790B260D18BA2A825BE1481CF9F826B7EBAAC4DoFL) Федерального закона от 26 июля 2006 г. N 135-ФЗ "О защите конкуренции");

- управление агломерациями связано с наделением агломерационного объединения самостоятельной правосубъектностью или без такового; это обусловлено тем, что понятие городской агломерации служит в первую очередь целям пространственного планирования и планирования землепользования <16>;

- границы агломерации могут не совпадать с границами публичных образований (субъектов РФ, муниципальных образований), что приводит к наличию фактического конфликта интересов - руководитель территории вынужден заниматься одновременно развитием и всей территории, и ее части, самостоятельно расставлять приоритеты, помня о наличии формальных показателей оценки эффективности его работы (деятельность по развитию агломераций не учитывается в статистических и иных формальных показателях работы соответствующих должностных лиц);

- в настоящее время большой удельный вес занимает наличие договоренностей, которые подкреплены личными связями и политическим весом руководителя, держатся на его личном энтузиазме; юридические механизмы преемственности, исполнения, ответственности, как правило, отсутствуют; смена руководителя может привести к приостановке или прекращению проекта по развитию агломерации <17>;

- в основе создания ряда агломераций лежит договор или соглашение; анализ этих документов показывает, что действующему законодательству не известен такой вид документов, не определены предмет договора, механизм его реализации; большинство существующих соглашений больше похожи на политическую декларацию намерений совместно развивать соответствующую территорию без конкретных обязательств, налагаемых на стороны договора.

--------------------------------

<16> О совершенствовании правового регулирования развития городских агломераций. Материалы Круглого стола, прошедшего в Совете Федерации 13 декабря 2017 г. М., 2017. С. 13.

<17> Такие ситуации имели место, например, в Красноярской, Свердловской агломерациях.

По сведениям, озвученным в Совете Федерации на Круглом столе по вопросам агломерации, "в настоящее время управление агломерациями осуществляется преимущественно на основе договорных отношений. В основном это договоры между поселениями, входящими в состав агломерации, либо между органами государственной власти соседствующих субъектов РФ. В ряде регионов приняты законодательные акты о развитии агломерации на их территориях - это Иркутская, Екатеринбургская, Самарская, Томская агломерации. Всего 16 субъектов РФ страны приняли или разрабатывают в настоящее время подобные акты" <18>. По данным СПС "КонсультантПлюс", в двух субъектах РФ приняты законы, в названии которых говорится о развитии агломераций: Закон Белгородской области от 1 марта 2016 г. N 58 "О развитии агломераций в Белгородской области" и Закон Томской области от 10 апреля 2017 г. N 23-ОЗ "О развитии агломераций в Томской области".

--------------------------------

<18> Стенограмма заседания Круглого стола на тему "О совершенствовании правового регулирования развития городских агломераций", 13 декабря 2017 г.

Действующее законодательство не запрещает процессы образования и развития агломераций, но и не содействует им <19>. Поэтому субъекты РФ и муниципальные образования вынуждены осуществлять опережающее правовое регулирование. Вместе с тем сильные агломерации работают на социально-экономическое развитие всего государства, поэтому поддержка развития агломераций должна плотно войти в федеральную повестку.

--------------------------------

<19> Георгиева Т.П. Агломерации в России: когда практика опережает теорию // Бюджет. 2016. N 4.

Литература

1. Гриценко Е.В. [Городские агломерации: в поисках](consultantplus://offline/ref=FD2DDBCBA35908FD055D613A840599E22D922583CDD4CDB8688887A04AoFL) оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ) / Е.В. Гриценко // Конституционное и муниципальное право. 2014. N 10. С. 28 - 36.

References

1. Gritsenko E.V. Gorodskie aglomeratsii: v poiskakh optimalnoy modeli territorialnoy organizatsii (sravnitelno-pravovoy analiz) [City Agglomerations: Searching for the Optimal Model of the Territorial Structure (a Comparative Law Analysis)] / E.V. Gritsenko // Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo - Constitutional and Municipal Law. 2014. N 10. S. 28 - 36.