

УДК 340

СОЕДИНЕНИЕ ГОРОДА И БЛИЖАЙШИХ ПОСЕЛЕНИЙ: КАК ДАЛЬШЕ РАЗВИВАТЬСЯ АГЛОМЕРАЦИОННЫМ ПРОСТРАНСТВАМ

Упоров Иван Владимирович

д.и.н., к.ю.н., профессор

Краснодарский университет МВД России

uporov@list.ru

Аннотация

Рассматриваются особенности развития в России городских агломераций. Отмечается, что их появление вызвано рядом причин, в том числе негативно-демографического характера. В связи с фактическим возникновением таких территориальных пространств требуется решить ряд вопросов, и прежде всего связанных с их статусом, учитывая, что агломерации как правило включают в себя часть территорий разных муниципальных образований. Обосновываются соответствующие предложения по корректировке муниципального законодательства. Частично использованы более ранние авторские публикации

Ключевые слова: городская агломерация, территория, муниципальное образование, субъект Федерации, управление.

CONNECTION OF THE CITY AND NEAREST SETTLEMENTS: HOW TO DEVELOP FURTHER AGGLOMERATION SPACES

Uporov Ivan Vladimirovich

Doctor of History, Ph.D., Professor

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

uporov@list.ru

ABSTRACT

The features of the development of urban agglomerations in Russia are considered. It is noted that their appearance is caused by a number of reasons, including a negative demographic nature. In connection with the actual emergence of such territorial spaces, it is necessary to resolve a number of issues, primarily related to their status, given that agglomerations usually include part of the territories of different municipalities. The corresponding proposals for the adjustment of municipal legislation are substantiated. Partially used earlier author's publications

Keywords: urban agglomeration, territory, municipality, subject of the Federation, management.

Одной из заметных тенденций развития социума в последние десятилетия в России является интенсивное и все ускоряющееся расширение городских территорий. Но при этом нужно сделать важную оговорку, связанную с демографическим и процессами, и которая заключается в том, что расширяются города преимущественно в европейской (центральные и южные регионы) части России и сравнительно небольшое количество крупных городов за Уралом (Тюмень, Екатеринбург, Новосибирск и др.). Дело в том, что после распада СССР ввиду прежде всего экономических проблем (закрытие предприятий, сокращение рабочих мест) население стало интенсивно перемещаться из восточных и северных районов в западные и южные, где условия для проживания более комфортные.

Расширение крупных городов, и прежде всего городов с населением более миллиона человек, с неизбежностью (ввиду отсутствия стратегического планирования) приводит к появлению городских агломераций, территориальное пространство которых стремительно увеличивается (под городской агломерацией мы полагаем понимать совокупность самого города-мегаполиса как ядра агломерации и расположенных вокруг него населенных пунктов, между которыми появляются устойчивые социально-экономические связи). При этом применительно к России следует отметить, что город-мегаполис притягивает не только территории, которые формально входят в состав городского округа (а именно такой муниципально-правовой статус имеют города-«ядра» агломераций), но и территории, имеющие другой муниципально-правовой статус (городские и сельские поселения и муниципальные районы).

В литературе в этой связи отмечается, что появление агломераций связывается с особенностью крупных городов как мест концентрации людей, высокой плотностью застройки, наличием пригородов, преобладанием многоэтажных жилых домов, многоотраслевой экономикой, большой протяженностью инженерных коммуникаций, наличием индустриализованной сферы обслуживания, отрывом от природы и заменой искусственными суррогатами, высоким уровнем заболеваемости, а также необычностью сложностью городского управления [1, с. 9-10]. К этому следует добавить то обстоятельство, что в городской агломерации, формируются объединяющие город-«ядро» и смежные населенные пункты, обусловленные урбанизационным процессом (строительство новых дорог, развитие транспорта), и речь идет прежде всего о трудовых ресурсах, перемещаемых ежедневно из пригородов и обратно.

Такого рода урбанизационные элементы, взятые в совокупности, дают основание ставить вопрос об единых для агломерационной территории социально-экономических направлениях развития. Однако большая проблема заключается в том, что эти направления территориально разделены по разным муниципальным образованиям, которые имеют свои, независимые от других, социально-экономические программы. И такие программы между собой не имеют согласования связаны, и особенно это касается агломераций, в которые входят муниципальные образования разных субъектов Федерации.

В результате фактически возникшие и существующие агломерации развиваются стихийно [2, с. 13]. По мнению М.С. Тимофеева, в этой ситуации необходимо объединять территории (муниципальные образования) или же выделять отдельные «агломерационные» полномочия органов местного самоуправления муниципальных образований и создавать так называемые над-муниципальные округа (такого рода предложения высказаны [3, с. 17]). Однако в России пока такие варианты не предусматриваются действующим ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [4] (далее - Федеральный закон 2003 г.).

С учетом интенсивного развития городских агломераций представляется необходимым вносить в Федеральный закон 2003 г. соответствующие коррективы, поскольку Россия в части развития мегаполисов уже приблизилась к уровню такого рода

городов других развитых стран (об этом могут свидетельствовать такие критерии, как наличие банков, образовательных и научных организаций, отелей, множества офисов, учреждений в сфере культуры, жилые застройки современного типа, современные транспортные средства, активное использование электронных технологий и т.д.) [5, с. 61]. Если затягивать с муниципально-правовым регулированием проблем городских агломераций, то это только будет усугублять положение в данной сфере, учитывая, что в России возникло уже более пятидесяти крупных городских агломераций, возникших вокруг городов с населением более 250 тысяч жителей [6, с. 77] (эти данные из публикации 2009 г., и сейчас этих агломераций еще больше).

Соответственно взаимодействие муниципальных образований, части территорий которых составляют городские агломерации нуждается в особом муниципально-правовом регулировании. Исходить при этом нужно, на наш взгляд, из того, что концентрация в региональных городах-административных центрах рабочих мест относительно высокого уровня трудозанятости, учреждений медицины, культуры, образовательных организаций, супермаркетов, банковских услуг, транспортной инфраструктуры, новейших медиатехнологий у большинства населения ассоциируется с представлениями о современном уровне жизни, что с неизбежностью, как нам представляется, создает притягательный эффект для жителей смежных с этим городом муниципальных образований. В результате в эти города ежедневно въезжают из соседних городских и сельских поселений большое число постоянно проживающих в них жителей этих поселений, и в тот же день, удовлетворив в определенной степени свои трудовые, образовательные и прочие потребности, они возвращаются обратно на свое постоянное место жительства.

Нужно также иметь в виду, что часть жителей городов-административных центров имеют дачи, расположенные за пределами городской черты в соседних поселениях. Не удивительно, что для абсолютного большинства городов – административных центров субъектов Федерации характерной является ситуация, когда наблюдаются транспортные пробки на границах со смежными поселениями. Возникает феномен, когда для значительного числа жителей смежных поселений (городской округ-административный центр субъекта РФ и расположенные вокруг поселения) формируется единое жизненное пространство, и оно имеет тенденцию к расширению. В этой связи данный процесс требует регулирования. Так, для города Краснодара (административный центр Краснодарского края) на северо-востоке активно развивается городская агломерация, связывающая Краснодар и Динское поселение (условно - Краснодар-Динская агломерация).

Но это основная ось движения людей; имеются также ответвления, когда движение в Краснодар и обратно наблюдается также со стороны постоянных жителей Красносельского и Васюринского сельских поселений (все эти и поселения входят в состав Динского района). Одновременно немалая часть постоянных жителей Краснодар перемещаются в указанные сельские поселения (как правило по выходным дням), где они имеют места отдыха. По указанной оси (Краснодар-Динская, длина примерно 30 километров) идет с обоих концов интенсивное строительство жилых массивов. В ближайшие годы расширение Краснодара с неизбежностью «уткнется» в границу, разделяющую Динской муниципальный район (Динское сельское поселение) и городской округ Краснодар. Тем самым Краснодар на этом стыке исчерпает собственную территорию.

А дальше для участков под строительство земля будет выделяться не городскими властями Краснодара и не на основе краснодарских Правил землепользования и застройки, а властями Динского сельского поселения по правилам землепользования и застройки, принятым в Динском сельском поселении. А это уже столкновение интересов сразу трех муниципальных образований - 1) Краснодар; 2) Динское сельское поселение; 3) Динской

муниципальный район. При этом решение территориального вопроса при действующем Федеральном законе 2003 г. и соответствующих региональных актах и муниципальных правовых актах представляется чрезвычайно сложным. В этом контексте нельзя не согласиться с тем, что проблемы агломераций не решить одним декретом, так как в условиях какого-либо давления одной из сторон городские агломерации угасают, и этот автор приводит пример несостоявшегося референдум по объединению двух муниципальных образований - Чебоксар и Новочебоксарска, то есть необходимы компромиссы [7].

Между тем на Краснодарско-Динской линии уже сформировалось определенное единое жизненное пространство в пределах двух муниципальных образований, которые с точки зрения административного взаимодействия не зависят друг от друга. При этом ведущим муниципалитетом является более богатый в бюджетном отношении Краснодар, который и определяет особенности агломерационного развития. В этом смысле иерархия муниципалитетов обоснованно актуализируется в литературе [8, с. 143].

А в южном от Краснодара направлении формируется еще более сложная агломерация. Речь идет о том, что в Краснодар (и обратно) ежедневно перемещаются, причем на регулярной основе, постоянные жители целого ряда муниципальных образований, расположенных на Краснодарско-Абинской оси, проходящей по федеральной трассе, ведущей к черноморскому побережью: Яблоновское городское поселение, Энемское городское поселение (Тахтамукайского муниципального района Республики Адыгея); Афипское городское поселение, Ильское городское поселение, Черноморское городское поселение, Северское сельское поселение (Северского муниципального района Краснодарского края); Холмское городское поселение, Абинское городское поселение, Абинское сельское поселение, (все поселения - Абинского муниципального района Краснодарского края). А жителям поселка Яблоновский можно просто перейти мост через реку Кубань и оказаться не территории не только Краснодара, но другого субъекте Федерации.

И здесь возникает проблема, связанная с тем, как эффективно управлять таким территориальным образованием – городской агломерацией, учитывая, что муниципальные образования независимы друг от друга. Столкновение интересов возможно по разным направлениям, например, это может касаться налогообложения. Дело в том, что «перемещаемые» трудоспособные лица налог на доход физических лиц уплачивают по месту регистрации в налоговой службе соответствующей организации-работодателя, то есть в городе-«ядре» агломерации, часть такого налога остается в городе, в то время как работник постоянно проживает не в городе, а в смежном поселении. Мировой опыт показывает, что управлять агломерациями можно посредством разных моделей – это может быть, например, союз муниципалитетов; возможно также создание нового надмуниципального образования и, как вариант, с сохранением прежних муниципалитетов; возможна разработка и реализация единого плана развития агломерационной территории, который согласовывается органами местного самоуправления и органами госвласти субъектов Федерации; возможно, как, например, в Барселоне, прямое управление со стороны региона [9, с. 6].

Для российских реалий, очевидно, целесообразен подход, когда система муниципальных образований не меняется (то есть сохраняются все виды муниципальных образований по Федеральному закону 2003 г.), однако активней должна быть роль субъектов Федерации, которые должны иметь такие полномочия, как определение границы агломераций; утверждение программ развития городских агломераций с приоритетным вниманием вопросам социального и экономического характера; утверждение правил разработки программы развития агломераций, при этом разработка

должна осуществляться комиссией с участием представителей органов местного самоуправления всех муниципальных образований, часть территорий которых входит в городские агломерации. В этом смысле заслуживает внимания предложение о создании такого субъекта управления, как Совет Агломерации [10, с. 67]. В дальнейшем, вероятно, должны создаваться управленческими структуры с более широкими полномочиями.

Список литературы:

1. Таболин В.В. Самоуправление в крупных городах. М.: Академия управления МВД России, 1999. 141 с.
2. Муסיнова Н.Н., Попадюк Н.К. Организация управления городской агломерацией: поиск решений // Вестник университета. 2018. № 7. С. 12-15.
3. Тимофеев Н.С. О смысле современных моделей местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2013. N 7. С. 14 - 20.
4. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 14.07.2022 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения – 28.02. 2023 г.).
5. Захаров А.К. Статус городского округа как вида муниципального образования и проблемы его реализации в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2014. 205 с.
6. Любовный В. Городские агломерации России: проблемы развития и регулирования // Вопросы устойчивого и комплексного социально-экономического развития муниципальных образований. М., 2009. С. 75 - 89.
7. Константинов С. Особенности национальной агломерации // Российская газета. 2008. 11 сентября.
8. Галиновская Е.А., Кичигин Н.В. Городская агломерация как правовая категория: постановка проблема // Журнал российского права. 2020. № 8. С.141-156.
9. Борисов В.В. Блеск и нищета агломераций // Губернский деловой журнал. 2013. № 4. С. 4-7.
10. Томов А.А., Родин А.В., Бабичев К.Н. Краснодарская агломерация: проблемы интеграции и связанности с учетом особенностей территориально-административного районирования Краснодарского края и Республики Адыгея // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 5: Экономика. 2019. № 4 (250). С. 60-68.

References:

1. Tabolin V.V. Self-government in large cities. M.: Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 1999. 141 p.
2. Musinova N.N., Popadyuk N.K. Organization of urban agglomeration management: the search for solutions. Bulletin of the University. 2018. No. 7. S. 12-15.
3. Timofeev N.S. On the meaning of modern models of local self-government // Constitutional and municipal law. 2013. N 7. S. 14 - 20.

4. Federal Law of October 6, 2003 N 131-FZ (as amended on July 14, 2022) "On the General Principles of Organizing Local Self-Government in the Russian Federation" // SPS "ConsultantPlus" (accessed on February 28, 2023).
5. Zakharov A.K. The status of the urban district as a type of municipality and the problems of its implementation in the Russian Federation: dis. ... cand. legal Sciences. Krasnodar, 2014. 205 p.
6. Lyubovny V. Urban agglomerations of Russia: problems of development and regulation // Issues of sustainable and integrated socio-economic development of municipalities. M., 2009. S. 75 - 89.
7. Konstantinov S. Features of the national agglomeration // Rossiyskaya Gazeta. 2008. September 11th.
8. Galinovskaya E.A., Kichigin N.V. Urban agglomeration as a legal category: statement of the problem // Journal of Russian Law. 2020. No. 8. P.141-156.
9. Borisov V.V. Shine and poverty of agglomerations // Provincial business magazine. 2013. No. 4. S. 4-7.
10. Tomov A.A., Rodin A.V., Babichev K.N. Krasnodar agglomeration: problems of integration and connectivity, taking into account the peculiarities of the territorial-administrative zoning of the Krasnodar Territory and the Republic of Adygea // Bulletin of the Adygei State University. Series 5: Economy. 2019. No. 4 (250). pp. 60-68.