Секция «Проблемы государственного строительства, федерализма и организации публичной власти»

Юридическое сопровождение развития агломераций в России

Научный руководитель – Абросимова Екатерина Андреевна

Гостев Николай Юрьевич
Студент (специалист)
Московский государственный институт международных отношений,
Международно-правовой факультет, Москва, Россия
E-mail: mr-guest22@yandex.ru

На сегодняшний день в нормативных правовых актах федеральных органов государственной власти Российской Федерации (далее — РФ) нет определения понятия агломерации. Существуют, однако, документы, вступившие в силу на территории некоторых субъектов РФ, содержащие такое определение. В соответствии с Соглашением о создании Челябинской агломерации [2] (далее - Соглашение), Челябинская агломерация — это компактное пространственное объединение населенных пунктов, обладающих промышленными, транспортными, торговыми, культурными и социально-бытовыми связями. Вопрос о правовом статусе агломерации был поставлен перед Государственной Думой Федерального Собрания РФ (далее — ГД ФС РФ) в Законопроекте [4], внесенном в ГД ФС РФ Саратовской областной Думой. По смыслу данного Законопроекта, предлагается внести и определить понятие агломерации в Градостроительный Кодекс Российской Федерации (далее - ГрсК РФ). В своем Заключении[4] Комитет по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления ГД ФС РФ в своем заключении ссылается на ч. 4 ст. 8 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" [1] (далее - Закон), в котором указывается, что муниципальные образования (далее - муниципалитеты) вправе учреждать хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения. Там же установлено, что с той же целью муниципалитеты могут заключать договоры и соглашения. По смыслу ст. 8 Закона муниципалитеты вправе образовывать совет муниципальных образований субъекта РФ в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления. Согласно ч. 3 ст. 8 Закона муниципалитеты также вправе образовывать некоммерческие организации. Заметим, что Закон допускает создание публично-правовых образований в форме городского округа или городского округа с внутригородским делением, что может рассматриваться как способ правового обеспечения создания агломерации. Более того, есть примеры указанного способа правового обеспечения создания агломерации. Закон Челябинской области устанавливает, что Челябинский городской округ наделяется статусом городского округа с внутригородским делением [3]. Комитетом отмечается, что «приведенный пример может наглядно демонстрировать опыт реализации и возможности агломерационных объединений и выступать примером (пилотным проектом) развития агломераций подобного рода в перспективе, что не потребует дополнительного финансирования из федерального бюджета» [4]. Обратим внимание, что в существующих агломерациях в РФ мы можем наблюдать город, со значительно большей численностью населения, чем в иных муниципалитетах агломерации и с более сложной организацией местного самоуправления. В качестве примера можем привести Челябинскую агломерацию. В соответствии с преамбулой Соглашения, в составе агломерации находятся 5 муниципальных районов, 1 городской округ (население: 147,6 тыс. чел.) и 1 городской округ с внутригородским делением

- Челябинск(1198,9 тыс. чел.). При этом, по данным Федеральной службы государственной статистики РФ, Челябинск является крупнейшим городом в Челябинской области и, следовательно, в агломерации.[6] В связи с вышеизложенным, Комитет обозначил свою позицию о т. н. дуализме в понимании агломерации [4]. Отмечая, что «в настоящее время придается преимущественно узконаправленный "городской" вектор для развития агломераций», Комитет обращает внимание, что концетрация населения в городских агломерациях может привести к значительному снижению численности населения и, следовательно, экономическим проблемам сельской местности и районов Крайнего Севера и Дальнего Востока РФ. Данное обстоятельство, как указано в документе Комитета, может привести к неравномерному социально-экономическому и демографическому развитию территорий в составе РФ. Таким образом, Комитет, учитывая географические особенности, а также особенности социально-экономического и демографического развития страны и отдельных территорий, предлагает понимать агломерацию в том числе как объединение городских и сельских поселений с правовым статусом муниципального района.[4] На основании сказанного выше, автор предлагает рассмотреть следующие данные. **Валовой региональный продукт (далее - ВРП) по федеральным округам (далее — ФО) РФ на 2015 г. [5]**

ФО
Центральный
Северо-Западный
Южный
Северо-Кавказский
Приволжский
Уральский
Сибирский
Дальневосточный
ВРП, млн руб.
22713911,1
6790148,1
4590595
1704330,8
9916064,2
8980445,7
6751925,9
3549618,5

Численность населения РФ на 2015 г. [5]

Все население, млн чел.
в том числе
В общей численности населения, %
городское
сельское
городское
сельское
146,3
108,3
38
74
26

Приведенная статистика подтверждает выводы Комитета в части неравномерного экономического и демографического развития территорий РФ. Таким образом, представляется целесообразным при определении понятия агломерации учитывать указанные особенности развития территорий РФ. Более того, выявленная целесообразность агломерирования посредством создания муниципального района, а также указанные в данной работе возможности правового обеспечения развития агломераций и приведенные примеры такого развития, свидетельствуют, что на данный момент не имеется причин для юридического дефинирования понятия агломерации и наделения ее правосубъектностью.

Источники и литература

1) КонсультантПлюс: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/402092b4172fffa9aee33eb7d0a154185fa05c5d/
2) КонсультантПлюс: http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW169;n=102196;dst=100001#06172079648534736
3) КонсультантПлюс: http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW169&n=102075&dst=100001#06574160101778768
4) СОЗД: http://sozd.parlament.gov.ru/bill/189686-7
5) Росстат: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/
6) Росстат: http://chelstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/chelstat/ru/statistics/population/