

Научная статья

УДК 332.1

DOI 10.18101/2304-4446-2023-3-3-12

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ГОРОДСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ В РАМКАХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С МЕХАНИЗМАМИ КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

© Азорин Максим Юрьевич

аспирант,

Байкальский государственный университет

Россия, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11

azorinmaxim@yandex.ru

Аннотация. Современная городская агломерация — это самый сложный комплекс экономических, культурных, производственных и социально-бытовых институтов, позволяющих обеспечить устойчивое развитие существующих городских пространств и создать условия для социально-экономического прироста уровня жизни и комфорта граждан. Однако отсутствие четкого определения в действующей нормативно-правовой базе РФ не позволяет в полной мере реализовать весь потенциал данного института, в том числе с учетом кумулятивного эффекта, связанного с реализацией механизмов комплексного развития территории (далее по тексту — КРТ). Задачей статьи является обобщение и дополнение понятия «городская агломерация» в целях включения указанной трактовки в основные законодательные акты, регламентирующие государственную градостроительную политику правительства РФ и предложить систему практических рекомендаций для применения основных направлений стимулирования реализации проектов КРТ в отношении территории сельских муниципальных образований, входящих в состав сформированных городских агломераций, как предпосылки для ускорения процессов формализации сложившихся городских агломераций в качестве самостоятельных административных единиц.

Ключевые слова: городская агломерация, агломерационные процессы, комплексное развитие территорий, градостроительство, урбанизация, сельские территории, жилищное строительство, субсидии, государственная поддержка.

Для цитирования

Азорин М. Ю. Развитие института городской агломерации в рамках взаимодействия с механизмами комплексного развития территорий // Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент. 2023. № 3. С. 3–12.

Введение

Действующая нормативно-правовая база в Российской Федерации, несмотря на множество развивающихся и уже сформированных в ее границах городских агломераций (рис. 1), по-прежнему не включает данный термин в основные кодифицированные НПА ввиду многозначности предложенных научных сообществом трактовок данного понятия, не отвечающих требованиям понятийного аппарата.



Рис. 1. Перечень развивающихся городских агломераций в границах субъектов Российской Федерации¹

Вообще проблематика выделения и определения городских агломераций в научном сообществе достаточно актуальна, что подтверждается множеством исследований [1–4]. Основным камнем преткновения является огромное множество подходов и концепций определения данного термина [5–7].

Однако еще в 2020 г. Минэкономразвития Российской Федерации была инициирована процедура рассмотрения проекта федерального закона «О городских агломерациях»².

Так, в частности, указанный законопроект был призван установить основные правовые и организационные аспекты администрирования, формирования и функционирования агломерационных процессов в РФ, в том числе определить конкретный перечень критериев отнесения к городской агломерации и ее основ-

¹ Подготовлен закон о городских агломерациях // Единый ресурс застройщиков. URL: <https://erzrf.ru/images/hnphoto/15952974001HNPHOTO.png> (дата обращения: 30.12.2022). Текст: электронный.

² Минэкономразвития разработан пакет законопроектов о развитии городских агломераций и межмуниципального сотрудничества. Сайт Министерства экономического развития РФ. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_razrabotalo_paket_zakonoproektov_o_razvitiy_gorodskih_aglomeracij_i_mezhmunicipalnogo_sotrudnichestva.html?ysclid=lfh5sx4n48878148426 (дата обращения: 30.12.2022). Текст: электронный.

ные категории, а также основные полномочия органов местного самоуправления и исполнительной власти субъекта РФ, в границах которого расположена городская агломерация, в части, касающейся вопросов функционирования и развития указанной административной единицы.

Так, законодателем предложена следующая трактовка данного термина: городская агломерация — это территория городского округа либо городского округа с внутригородским делением, либо города федерального значения, объединенная с территориями иных муниципальных образований устойчивыми социальными, экономическими и хозяйственными связями¹.

В общем виде, проанализировав текст указанного законопроекта, развитие и интеграцию института городских агломераций в существующую систему территориального управления можно представить в виде следующей схемы (рис. 2).



Рис. 2. Схема развития и интеграции института городской агломерации

В рамках законопроекта предусматривалась возможность формирования городской агломерации как на уровне местного самоуправления, в частности, по инициативе представительного органа местного самоуправления (думы), так и на уровне органов исполнительной власти субъекта РФ, или по инициативе правительства РФ. Основные положения о функционировании городской агломерации должны были быть оформлены на основании особого межмуниципального соглашения, подписываемого всеми муниципальными образованиями, включая административный центр формирующейся городской агломерации. В указанное соглашение включались все основные положения о регулировании взаимодействия для функционирования в составе городской агломерации, основные декла-

¹ Проект федерального закона «О городских агломерациях». Сайт федерального портала проектов нормативно-правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=107906> (дата обращения: 30.12.2022). Текст: электронный.

рируемые цели и задачи, сроки и ответственные за реализацию определенных планом мероприятий и т. д.

Основным же органом, отвечающим за функционирование городской агломерации, должны были стать координационные советы, включающие представителей всех муниципальных образований, входящих в состав сформированной городской агломерации, при этом исходя из текста законопроекта указанный координационный совет не предполагает штатного формирования, следовательно, не требует создания отдельных ведомственных учреждений, а также изменения оргштатной структуры муниципалитетов.

Само собой столь важный федеральный законопроект хоть и потребует существенных изменений в положениях, установленных градостроительным, земельным или иными отраслями права, тем не менее имеет все предпосылки для значительного прироста уровня социально-экономического благополучия населения большинства регионов РФ. Исходя из этого, возникает еще больше вопросов относительно принятой законодательными органами негативной позиции в отношении настоящего законопроекта.

Результаты и их обсуждение

Стоит ли говорить о том, что отсутствие в рамках последующего принятия закона № 494-ФЗ от 31.12.2020¹, зачастую именуемого в литературе «законом о КРТ», без включения в состав кодифицированных нормативно-правовых актов понятия «городская агломерация», несомненно, является большим упущением законодательных органов РФ. Синергия таких институтов государственного регулирования и территориального управления, как институт КРТ и институт городских агломераций, имеет все шансы продемонстрировать громадный потенциал для прироста уровня социально-экономического благополучия населения и основных макроэкономических показателей субъектов РФ, в которых уже сегодня по факту имеется несколько десятков сформированных городских агломераций, нуждающихся в формальном закреплении своего статуса.

Схожего мнения придерживается и ряд иных представителей научного сообщества, заинтересованных в развитии данного междисциплинарного аспекта градостроительной науки и практики [8–10].

В связи с этим в целях взаимоувязки вопросов формирования агломерационных процессов и применения в отношении них механизмов КРТ предлагается рассмотреть систему практических рекомендаций для применения основных направлений КРТ в отношении сельских муниципальных образований, входящих в состав сформированных городских агломераций.

В настоящее время в границах большинства субъектов Российской Федерации наблюдаются агломерационные процессы, вызванные стремлением к урбанизации населения.

Политика сохранения и наращивания социально-экономических показателей качества жизни в сельских территориях, выражающаяся в разработке и реализации положений стратегии устойчивого развития сельских территорий Россий-

¹ О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий: федер. закон от 30 декабря 2020 г. № 494-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс.

ской Федерации на период до 2030 года, утвержденной распоряжением правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 г. № 151-р¹, хоть и имеет целый ряд направлений и механизмов, в том числе основанных на базовых механизмах КРТ, для решения поставленных задач, однако, на наш взгляд не обеспечивает в полной мере полного раскрытия потенциала института КРТ.

Кроме того, указанные механизмы не соотносятся с основной моделью устройства и разделения административных единиц: городских округов, муниципальных районных образований и включенных в их состав поселений, представленных как городскими, так и сельскими населенными пунктами, а также с типичной планетарной (ядерной) моделью формирования и пространственно-структурным определением агломерационных процессов в форме образования систем город-ядро и города (населенные пункты)-спутники, а также системы расселения миграционных потоков, социально-экономических и инфраструктурных связей, неважно, будь то построенные на основе радиально-кольцевой, линейной, ячеистой (сегментарной) или полицентрической схеме устройства (рис. 3).

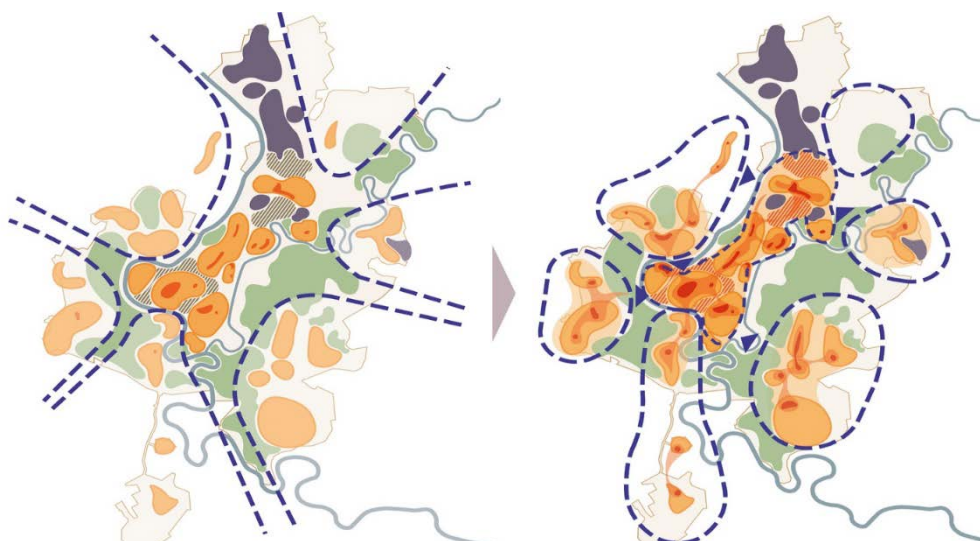


Рис. 3. Пример пространственной (радиально-кольцевой и полицентрической) кластеризации формирующейся Уфимской агломерации²

Так, в частности, формирующаяся или уже сформированная агломерация обязана включать одновременно как территорию крупного города, как правило,

¹ Об утверждении стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 г.: распоряжение правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 г. № 151-р. Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс.

² Три концепции пространственного развития города Уфы / Институт генплана Москвы. URL: https://genplanmos.ru/project/tri_koncepcii_prostranstvennogo_razvitiya_goroda_ufy/#gallery-3920 (дата обращения: 30.12.2022). Текст: электронный.

представленного городским округом, так и территорию окружающих его административных единиц, которые, в свою очередь, могут быть представлены как иными городскими округами, если речь идет о густонаселенных высокоурбанизированных западных регионах РФ, представленных множеством городских населенных пунктов (городскими поселениями) с населением от 3 тыс. человек и выше, так и районными муниципальными образованиями, представленными в основном совокупностью сельских населенных пунктов: деревнями, поселками, в т. ч. рабочими поселками и т. д.

Последние типичны для менее населенных регионов РФ, в основном сконцентрированных в Дальневосточном, Сибирском, Уральском федеральных округах.

Развитие городской агломерации предполагает постепенную урбанизацию территорий, смежных с центром городской агломерации населенных пунктов, в том числе сельских населенных пунктов. Указанное заселение, как правило, связано с постепенной застройкой территорий смежных муниципальных образований новыми селитебными (спальными) микрорайонами, включающими всю свойственную городской застройке инфраструктуру — дороги, инженерные сети, объекты социально-бытового назначения (школы, сады, поликлиники и т. д.), при этом подавляющее большинство рабочих мест и центров деловой активности продолжает оставаться в границах центра городской агломерации.

Вместе с тем сложившаяся система расселения не может быть ориентирована только на развитие центра города и строиться на предположении о подавляющем спросе жителей городских агломераций проживать сугубо на территории спальных микрорайонов города, следовательно, должна учитывать желание горожан проживать в той местности, которая в большей мере соответствует их ожиданиям и стремлению к уровню комфорта и социального благополучия, в том числе и на значительном удалении от городских районов.

При этом реализация должного уровня комфортной городской среды в таких удаленных населенных пунктах, в том числе представленных сельскими населенными пунктами, невозможна без создания качественной социальной, транспортной и инженерной инфраструктур. Однако если в отношении городских территорий органам местного самоуправления и иным участникам инвестиционно-строительной отрасли доступна возможность государственной поддержки КРТ, в т. ч. включающей федеральные субсидии на строительство и(или) реконструкцию всех видов инфраструктур, реализуемых в том числе в рамках субсидирования затрат на технологическое присоединение или затрат на обеспечение целевого финансирования строительства различных объектов капитального строительства, изложенных ранее, то органы местного самоуправления сельских населенных пунктов, включенных в границы таковых городских агломераций, вынуждены мириться с весьма скудным перечнем направлений комплексного развития сельских территорий, утвержденных постановлением правительства от 31 мая 2019 г. № 696¹, которые, в свою очередь, весьма условно решают задачи именно КРТ сельских населенных пунктов.

¹ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» и о внесении изменений в некоторые акты правительства Российской Федерации: постановление правительства Российской Федерации от 31 мая 2019 г. № 696. Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс.

Исходя из этого, в рамках указанной работы вносится предложение о создании системы практических рекомендаций для применения основных направлений КРТ в отношении сельских муниципальных образований, входящих в состав сформированных городских агломераций, реализация которых возможна лишь в случае решения комплексных задач:

- повторное вынесение законодательной инициативы о рассмотрении и принятии на федеральном уровне закона «О городских агломерациях»;
- внесение соответствующих изменений в смежные отрасли права, а также разработка и принятие единого для всех субъектов РФ положения «Об общих принципах организации и функционирования городских агломераций»;
- формальное оформление сложившихся городских агломераций на основании межмуниципального соглашения между всеми муниципальными образованиями, в т. ч. административного центра формирующейся городской агломерации.

Основным же стимулирующим фактором формального определения городских агломераций, а также их развития становится обеспечение полного доступа ко всем предусмотренным действующим законодательством направлениям и механизмам КРТ, а также мерам государственной поддержки стимулирования жилищного строительства и создания инфраструктур, невзирая на административный статус включенного в границы агломерации сельского поселения.

В общем виде представленная система практических рекомендаций для применения основных направлений КРТ в отношении сельских муниципальных образований, входящих в состав сформированных городских агломераций, может быть отражена следующим образом (рис. 4).

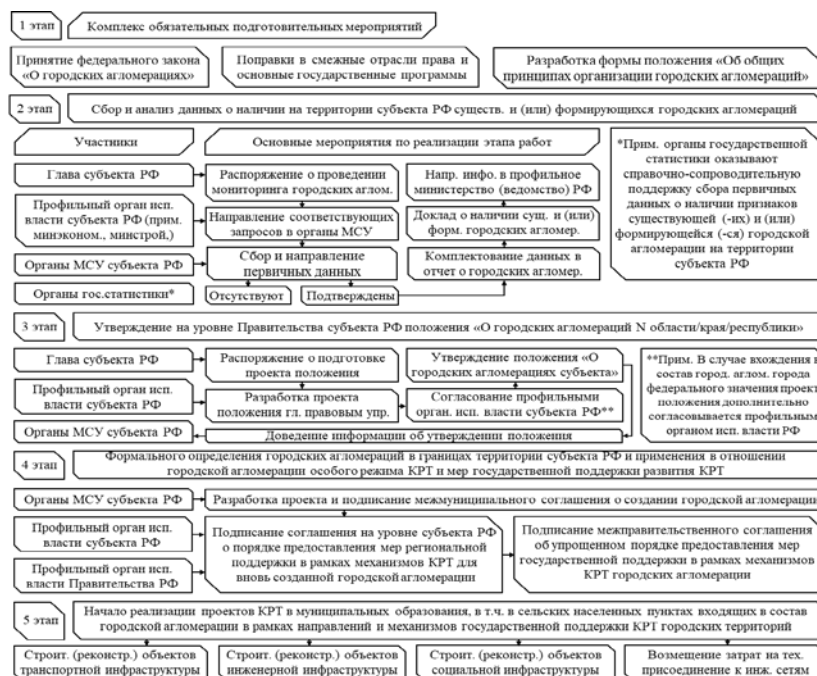


Рис. 4. Порядок применения механизмов комплексного развития территорий городских агломераций

Как видно из представленной модели взаимодействия, простое внесение изменений в порядок предоставления субсидий в рамках механизмов КРТ, в том числе и для сельских населенных пунктов, входящих в структуру городской агломерации, требует целого комплекса мероприятий.

Однако только так возможно обеспечить полное раскрытие потенциала института КРТ, помноженного на кумулятивный эффект от оптимизации процессного управления в рамках агломерационных процессов.

Обратившись же к целям и задачам формирования новых административных единиц в разрезе существующих механизмов КРТ, они могут быть представлены следующим образом (рис. 5).

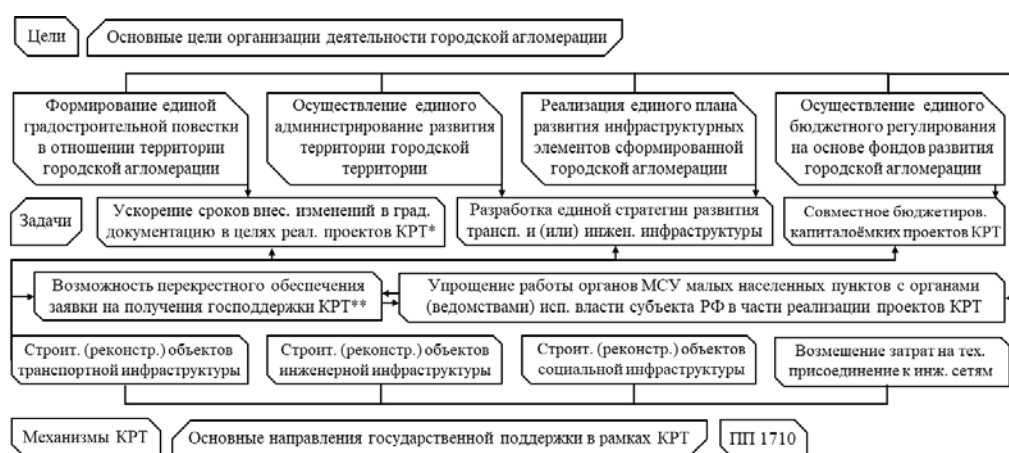


Рис. 5. Схема взаимодействия в рамках института городских агломераций и направлений комплексного развития территорий

Заключение

Таким образом можно заключить, что городскую агломерацию можно определить как систему населенных пунктов, объединенных территориальными, социальными, экономическими, демографическими и производственно-логистическими связями, имеющих собственную структуру соподчинения и административного управления территориями, направленную на согласованное развитие агломерационных процессов в отношении всех населенных пунктов, включенных в состав таковой агломерации.

Предлагаемая система практических рекомендаций для применения основных направлений КРТ в отношении сельских муниципальных образований, входящих в состав сформированных городских агломераций, позволяет решить обширный перечень комплексных задач административно-хозяйственного плана муниципального и регионального развития, среди которых:

- совершенствование работы механизмов КРТ и связанных с ними аспектов муниципального управления;
- создание предпосылок для стимулирования формализации существующих и развивающихся городских агломераций в рамках вводимого института городских агломераций;

- повышение эффективности администрирования территорий районных муниципальных образований и городских округов;
- повышение результативности достижения ключевых параметров, установленных стратегиями стратегического развития сельских и городских территорий (населенных пунктов, муниципальных образований);
- создание условий для повышения инвестиционной привлекательности территорий, смежных с административным центром городской агломерации;
- повышение уровня социально-экономического благосостояния населения существующих и формирующихся городских агломераций.

Остается лишь надеяться, что на формируемый запрос населения и частных инвесторов, органов местного самоуправления и органов исполнительной власти субъектов РФ обратят внимание законодатели, что в конечном итоге спровоцирует повторное вынесение законодательной инициативы о полноценной интеграции института городских агломераций в структуру социально-экономического и административно-территориального устройства и будет всецело отражен в нормативно-правом поле Российской Федерации с учетом необходимости его оптимизации с существующими механизмами КРТ.

Литература

1. Антонов Е. В. Городские агломерации: подходы к выделению и делимитации // *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право*. 2020. Т. 13, № 1. С. 180–202. Текст: непосредственный.
2. Астафьев С. А. Проблемы субурбанизированных территорий Иркутской агломерации на примере Хомутовского муниципального образования // *Baikal Research Journal*. 2022. Т. 13, № 2. Текст: непосредственный.
3. Матвеева М. В., Пешков А. В., Безруких О. А. Городская агломерация: трансформация экономического пространства на основе концепции устойчивого развития территориальной системы земельных ресурсов // *Baikal Research Journal*. 2022. № 1. Текст: непосредственный.
4. Нормативно-правовые проблемы регулирования создания и деятельности агломераций на региональном уровне / Н. К. Савельева, А. А. Созинова, Т. В. Макарова [и др.] // *Экономика, предпринимательство и право*. 2023. Т. 13, № 3. С. 733–746. Текст: непосредственный.
5. Азорин М. Ю. Опыт развития различных концепций градостроительства и моделей городских агломераций // *Baikal Research Journal*. 2022. Т. 13, № 3. Текст: непосредственный.
6. Колясников В. А. Развитие понятия «городская агломерация» // *Академический вестник УралНИИпроект РААСН*. 2015. № 2. С. 10–15. Текст: непосредственный.
7. Нежданов В. А. Проблемы законодательного определения понятия «городская агломерация» // *Вестник образовательного консорциума «Среднерусский университет»*. Сер. Юриспруденция. 2021. № 18. С. 41–43. Текст: непосредственный.
8. Фомин А. А., Черкашина Е. В. Реализация проектного подхода к формированию государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» // *Московский экономический журнал*. 2019. № 11. С. 57. Текст: непосредственный.
9. Стерник С. Г. Комплексное развитие территорий и экономика регионов // *Проблемы прогнозирования*. 2023. № 2(197). С. 57–75. Текст: непосредственный.
10. Колпакова О. В. Комплексное развитие сельских территорий // *Синергия наук*. 2021. № 58. С. 83–93. Текст: непосредственный.

Статья поступила в редакцию 20.07.2023; одобрена после рецензирования 01.09.2023; принята к публикации 21.08.2023.

DEVELOPMENT OF THE URBAN AGGLOMERATION INSTITUTE
WITHIN THE FRAMEWORK OF INTERACTION WITH MECHANISMS
OF THE INTEGRATED TERRITORIAL DEVELOPMENT

Maksim Yu. Azorin
Research Assistant,
Baikal State University
11 Lenina St., 664003 Irkutsk, Russia
azorinmaksim@yandex.ru

Abstract. The modern urban agglomeration is a complex of economic, cultural, production, and social institutions that enable the sustainable development of existing urban spaces and create conditions for socio-economic growth, improving the standard of living and comfort of citizens. However, the lack of a clear definition in the current regulatory framework of the Russian Federation hinders the full realization of the potential of this institution, including the cumulative effect associated with the implementation of mechanisms for the integrated territorial development (ITD). The objective of this article is to provide a comprehensive and enhanced concept of "urban agglomeration" that can be included in the main legislative acts governing the state urban planning policy of the Russian government. Additionally, a system of practical recommendations will be proposed to facilitate the implementation of key strategies for stimulating the ITD projects in rural municipal areas that are part of established urban agglomerations. This will serve as a prerequisite for expediting the process of formalizing these urban agglomerations as independent administrative units.

Keywords: urban agglomeration, agglomeration processes, integrated territorial development, urban planning, urbanization, rural areas, housing construction, subsidies, government support.

For citation

Azorin M. Yu. Development of the Urban Agglomeration Institute within the Framework of Interaction with Mechanisms of the Integrated Territorial Development. *Bulletin of Buryat State University. Economy and Management*. 2023; 3: 3–12 (In Russ.).

The article was submitted 20.07.2023; approved after review 01.09.2023; accepted for publication 21.08.2023.