



МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

УДК 352.07:332.14

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-3-466-488

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ

Ю. В. ПАВЛОВ

Самарский государственный экономический университет,
г. Самара, Россия

Для цитирования:

Павлов Ю. В. Совершенствование правового регулирования развития городских агломераций // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2018. Том 10, № 3. С. 466–488. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-3-466-488.

Введение: в России 58 % населения проживает в агломерационных системах расселения. На протяжении последних лет органы государственной власти активно изучают возможность получения дополнительного импульса для развития экономики через стимулирование агломерационного эффекта. Правовое регулирование развития агломераций в России не развито.

Цель: выявление требующих решения первостепенных задач по совершенствованию правового регулирования развития городских агломераций, формулирование концептуальных предложений по реализации поставленных задач.

Методы: анализ существующих пробелов в законодательстве по регулированию развития агломераций, метод аналогии.

Результаты: сформирован комплекс предложений по правовому регулированию развития городских агломераций. Даны ответы на вопросы: нужно ли создавать специальный вид муниципального агломерационного образования, какую модель управления агломерацией выбрать, как зарегулировать механизмы стимулирования агломерационного эффекта и др.? Предложения объединены в четыре группы: терминология, стимулирование агломерационного эффекта, разграничение полномочий органов управления, совершенствование порядка преобразования муниципальных образований и управления ими в рамках агломерации.

Выводы: федеральные, региональные, муниципальные органы власти при разработке правового регулирования развития городских агломераций могут использовать положения данной статьи. Часть предложений была адаптирована к отечественным условиям с реально существующих иностранных аналогов. Степень их проработки варьируется от концептуальной идеи до предложения конкретных поправок в статьи законов.

Ключевые слова: городская агломерация; модель управления агломерацией; местное самоуправление; правовое регулирование; межмуниципальное сотрудничество; агломерационный эффект

ВВЕДЕНИЕ

Социально-экономическое значение городских агломераций (далее – ГА) трудно переоценить. Они по праву считаются основой экономической мощи большинства современных государств. В России 124 ГА концентрируют 58 % населения нашей страны¹. Развитие ГА сопровождается получением агломерационного эффекта, разновидности которого представлены эффектом масштаба, эффектом локализации, эффектом урбанизации.

Несмотря на высокое значение ГА, их правовое регулирование в России находится на стадии развития: отсутствует нормативный правовой акт об агломерациях, нет рамочных федеральных законов в части образования органов управления ГА, их имущества, полномочий, доходной базы и т.д. В этой связи регионы еще с 2008 года были вынуждены осуществлять опережающее правовое регулирование, и на конец 2017 года в 16 субъектах России были приняты документы по развитию ГА (Шутрина, 2018b, с. 9).

Министерство экономического развития Российской Федерации в последние несколько лет активно занимается созданием информационной базы для совершенствования законодательства по ГА. Оно проводит тематические ежегодные всероссийские конференции «Развитие городских агломераций России» (например, в Новосибирске в 2015² и 2016³ годах и др.), подготовило «дорожную карту» по развитию агломераций в стране⁴. В документах стратегического⁵ и пространственного планирования⁶ неоднократно упомянуты планы по развитию ГА.

В декабре 2017 года в Совете Федерации был проведен «круглый стол», посвященный совершенствованию законодательного регулирования ГА⁷. Были сформулированы основные направления развития ГА, нуждающиеся в правовом регулировании: межмуниципальное сотрудничество, в т.ч. обращение с отходами, берегоукрепление, реализация социальной политики, транспортная доступность, зачисление в школьные и дошкольные учрежде-

¹ Концепция Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс]: проект. 2016. С. 42. URL: http://карьер-евразии.рф/uploadedFiles/files/Kontseptsiya_SPR.pdf (дата обращения: 11.07.2018).

² II Всероссийская конференция «Развитие городских агломераций России» [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/planning/conference/> (дата обращения: 26.07.2018).

³ Резолюция по итогам III Всероссийской конференции «Развитие городских агломераций России: проекты и эффекты» (19–20 мая 2016 г., г. Новосибирск) [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/minrec/about/structure/depstrateg/20160718> (дата обращения: 26.07.2018).

⁴ План мероприятий («дорожная карта») «Развитие агломераций в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/planning/wg/dk> (дата обращения: 27.07.2018).

⁵ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс]: утв. Распоряжением Правительства Рос. Федерации от 17.11.2008 № 1662-р. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/28c7f9e359e8af09d7244d8033c66928fa27e527/ (дата обращения: 27.07.2018).

⁶ Концепция Стратегии пространственного развития Российской Федерации...

⁷ А. Кутепов: Важно совершенствовать правовое регулирование процесса развития городских агломераций [Электронный ресурс]. URL: <http://www.council.gov.ru/events/news/87297/> (дата обращения: 27.07.2018).

ния; градостроительная деятельность; критерии выделения ГА, разработка моделей управления ГА, статистическое наблюдение за ГА; федеральная стратегия развития ГА; организация и функционирование ГА, планирование и управление агломерационными процессами; совершенствование механизма соглашений между органами власти территорий, вступающих в агломерации; территориальное планирование; разработка информационных систем.

Данная статья представляет авторские предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования развития ГА в России. Для их разработки были проанализированы вышеупомянутые и иные пробелы в соответствующем законодательстве.

Обзор имеющейся в стране законодательной базы по управлению агломерациями содержится в работах И. В. Стародубровской (Стародубровская и др., 2004), Е. В. Гриценко (Гриценко, 2014), Е. С. Шугриной (Шугрина, 2018а), А. Н. Швецова (Швецов, 2018), И. В. Волчковой (Волчкова и др., 2015), В. Б. Зотова (Зотов, 2010), В. Я. Любовного (Любовный, 2015), Т. П. Георгиевой (Георгиева, 2016), ОАО «Гипрогор»⁸ и др.

Научная новизна исследования представлена совершенствованием методологической базы для решения возникающих в ходе развития ГА проблем, в частности предложен комплекс первостепенных задач по регулированию развития ГА, представлены концептуальные предложения и основные направления по реализации поставленных задач.

Структуру данной статьи образуют четыре части, характеризующие основные направления совершенствования законодательства по ГА: определение новых терминов, разграничение полномочий субъектов управления ГА, регулирование механизмов стимулирования агломерационного эффекта, вопросы по преобразованию муниципальных образований (далее – МО) в рамках ГА.

Положения статьи могут послужить в качестве идей и рекомендаций для законодателя при разработке федерального, регионального нормативно-правового регулирования ГА.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Генерация предложений по совершенствованию законодательства в части развития ГА проходила в несколько этапов. Вначале были уточнены применяемые в статье термины, связанные с ГА. Насущные проблемы законодательства были выявлены через ознакомление с литературой по теме исследования. Затем проанализирована существующая законодательная база по развитию ГА в регионах, источником информации выступили региональные законы и обзоры от вышеперечисленных ученых. Полученные данные позволили выявить новые проблемы правового характера и возможные варианты их решения. Все проблемы были сгруппированы по четырем направлениям;

⁸ Развитие городских агломераций: аналитический обзор. Вып. 2. М.: ОАО «Гипрогор», 2014. 72 с. [Электронный ресурс]. URL: <https://drive.google.com/file/d/0B7GEA-M58qzPODFYLTdjOFIjNEk/view> (дата обращения: 10.07.2018).

по каждой описывается существующее положение, альтернативные способы ее решения, авторские рекомендации.

Под термином «городская агломерация» понимается «совокупность территорий муниципальных образований (поселений и городских округов), в пределах которых компактно расположен ряд населенных пунктов, главным образом городских, объединенных в сложную, динамически развивающуюся систему с интенсивными производственными, инфраструктурными, социальными и экономическими связями, общим использованием прилегающих территорий и ресурсов развития»⁹.

Ключевым вопросом законодательного регулирования развития ГА является выбор модели ее управления. Это связано с тем, что модели управления являют собой варианты системы управления ГА, которые характеризуются набором показателей и призваны ответить на вопросы: «кто управляет?», «чем управляет?», «как управляет?». Тем самым модель управления – более широкое понятие, чем механизм или инструмент управления. На данный момент все многообразие моделей может быть сведено к четырем разновидностям:

– *договорная модель*. Сейчас является вполне жизнеспособной, так как регулируется Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – закон № 131-ФЗ). Она представляет собой формат межмуниципального сотрудничества, выраженного в нескольких формах: ассоциативной, организационно-хозяйственной, договорной. Несмотря на имеющуюся законодательную базу, договорная модель управления ГА развита относительно слабо. Согласно авторским подсчетам на лето 2018 года существует всего около десятка ассоциативных организаций, направленных на управление ГА, а межмуниципальных коммерческих организаций на всю Россию приходится порядка сотни¹⁰, в которых участвуют 607 МО¹¹. Количество организаций со временем меняется, но порядок цифр говорит об общей неразвитости модели;

– *одноуровневая модель*. Предлагает развивать ГА в рамках отдельного одноуровневого МО. Другими словами, при достаточном развитии агломерационных связей все поселения должны присоединяться к городу-ядру. Как правило, такое управление всей территорией ГА встречается крайне редко, поэтому модель характерна не столько для всей ГА, сколько для ее отдельной части, представленной ядром ГА. При поглощении ядром ГА

⁹ *Протокол* расширенного заседания Межведомственной рабочей группы по социально-экономическому развитию городских агломераций в рамках III Всероссийской конференции «Развитие городских агломераций России: проекты и эффекты» от 19.05.2016. С. 10 [Электронный ресурс]. URL: http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/63301ccc-6157-4f9c-8ff3-e6e85e2d9282/160519_Протокол+расширенного+заседания+МРГ+ГА+№82-АЦ_в+рамках+конференции.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=63301ccc-6157-4f9c-8ff3-e6e85e2d9282 (дата обращения: 14.07.2018).

¹⁰ *Сведения о государственной регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, крестьянских (фермерских) хозяйств* [Электронный ресурс]. URL: <https://egrul.nalog.ru/> (дата обращения: 20.07.2018).

¹¹ *Бюллетень «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации»* – 2018 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453 (дата обращения: 27.07.2018).

городов-спутников агломерационный эффект от взаимодействия территорий сохраняется, поэтому некоторые крупные города вправе претендовать на признание их агломерациями (например, города-миллионники). В России к одноуровневой модели можно отнести городские округа, которые, согласно ч. 1 ст. 2 закона № 131-ФЗ, могут представлять собой «несколько объединенных общей территорией населенных пунктов»;

– *двухуровневая модель*. Из названия видно, что в ней представлены два уровня управления: нижний уровень включает несколько МО, верхний уровень – надмуниципальную надстройку в виде МО. Отличительной чертой данной модели от договорной является получение ГА правосубъектности. В России двухуровневая модель управления ядром ГА представлена городским округом с внутригородским делением. Кроме того, модель применяется при управлении муниципальными районами;

– *региональная модель* – одна из самых противоречивых и сложных. Существует множество ее модификаций с разной степенью институционализации. Например, она может представлять собой двухуровневую модель управления: нижний уровень представлен МО, верхний уровень – региональной властью (например, города федерального значения в России). В другом случае регион может получить от местного самоуправления полномочия по развитию ГА, осуществлять которые будет специальный орган (министерство). Иногда ассоциативная разновидность договорной модели управления ГА может возглавляться регионом, что позволяет отнести данную модель к слабейшей разновидности региональной модели. В крайних случаях происходит подавление местного самоуправления, когда оно подчиняется государственным органам управления (Мельников, 2008, с. 83), а выборы должностных лиц муниципалитетов не предполагаются (Сивинцева и Титова, 2016, с. 89–91) (например, в КНР центральная власть назначает мэра Шанхая, главы входящих в Шанхай муниципалитетов также назначаются, местное самоуправление остается на низовом уровне «поселков» и «уличных комитетов»). По сути, такая региональная модель больше похожа на одноуровнево-региональную с элементами децентрализации либо на смешанную многоуровневую с преобладанием региональной власти.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Представленные нами предложения проработаны с разной степенью детализации: часть из них носит концептуальный характер, другая проработана вплоть до конкретных формулировок и предлагаемых к корректировке статей законов. Представлен обзор по четырем направлениям.

Предложения касаются не только взаимодействия в рамках межмуниципального сотрудничества, но и вопросов развития местного самоуправления и крупнейших городов. Это обусловлено высоким значением низовой демократии при развитии ГА, а также способностью поселений при наборе ими критической численности населения генерировать урбанизационный эффект.

1. Определение терминов

Отсутствие общепринятого понимания агломерационных терминов – первая проблема, которую необходимо решить через поправки в законодательство.

1.1. Определение термина «городская агломерация»

Существующее положение. Термин применяется в ряде региональных и федеральных документов. Единое определение отсутствует.

Предложение. Ввести термин «городская агломерация» в закон № 131-ФЗ, Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ. Предполагается, что закреплять в кодексах какие-то количественные характеристики ГА нецелесообразно, так как эти значения нужно периодически пересматривать (Aquino et al., 2015, p. 4). Количественные характеристики должны применяться в федеральных и региональных методиках делимитации и развитости ГА, позволяющих выявить ГА федерального и регионального значения. Это важно для их отбора с целью участия в госпрограммах по поддержке агломерационных проектов.

В определении термина «городская агломерация» необходимо упомянуть о возникновении агломерационных эффектов (эффекты локализации, урбанизации, масштаба), которые являются определяющей характеристикой данных территориальных систем. Важно не само по себе наличие территориальной группировки населенных пунктов, а их сотрудничество и возникающие от этого позитивные эффекты.

1.2. Определение иных терминов, связанных с агломерационной системой расселения

Существующее положение. Помимо термина «городская агломерация» в мире применяют целый набор агломерационных терминов (Ahrend et al., 2014, p. 24). Например, в статистике ООН применяются термины “urban agglomeration”, “metropolitan area”¹².

Предложение. Закрепить определение термина «конурбация», «урбанизированный регион» и т.п. в законе № 131-ФЗ, Градостроительном кодексе РФ и иных актуальных для ГА федеральных документах, а также выявить иные эволюционные системы расселения, дающие агломерационный эффект, дать им определение (например, «мегарегионы» (Loibl et al., 2018, p. 53)). Провести анализ, имеет ли смысл давать определение частей ГА, как-то: «ядро», «периферия» (например, Организация экономического сотрудничества и развития дает определения этим терминам (Ahrend et al., 2014, p. 24)). Предусмотреть возможность формирования в России «агломерации агломераций» (гигантских урбанизационных территорий наподобие Босваша или Токайдо), определить эти понятия.

1.3. Определение того, что считается органом управления ГА

Существующее положение. В сложной системе управления ГА не всегда просто определить доминирующий орган управления, признаваемый как

¹² The World's Cities in 2016 – Data Booklet (ST/ESA/ SER.A/392) / United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division [Электронный ресурс]. URL: http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/the_worlds_cities_in_2016_data_booklet.pdf (дата обращения: 08.07.2018).

«Правительство ГА» (англ. Metropolitan governance body). В мире существуют методики по его выявлению (Ahrend et al., 2014, p. 7).

Предложение. Определить в законодательстве (прежде всего, в законе № 131-ФЗ) термины «управление ГА» и «орган управления ГА». Показать, что это разные категории: управление ГА может осуществляться и при отсутствии органа управления ГА (например, через договорную форму межмуниципального сотрудничества). Необходимо дать дефиницию термину «агломерационное управление», прописать, что оно охватывает управление в целях получения агломерационных эффектов, разграничить его от терминов «государственное управление», «муниципальное управление». Сейчас муниципальное управление в городских округах практически идентично агломерационному управлению.

1.4. Определение термина «населенный пункт» в законе № 131-ФЗ

Существующее положение. В определении термина «городской округ» (ч. 1 ст. 2 закона № 131-ФЗ) есть ссылка на «населенный пункт», но дефиниция термина «населенный пункт» отсутствует (Гриценко, 2014). Это вносит неопределенность и в вышеупомянутое определение ГА.

Предложение. Внести пояснение в ч. 1 ст. 2 закона № 131-ФЗ, дав определение термина «населенный пункт».

2. Регулирование преобразования и управления МО в рамках ГА

Нужно ли придавать правосубъектность ГА? Кто должен выделять финансы на развитие ГА? При каких условиях целесообразно слияние или разделение МО? – все эти вопросы являются важными для целей исследования.

2.1. Принятие федеральной и региональной методики делимитации ГА, методики оценки развитости ГА с последующим выявлением ГА федерального и регионального значения

Существующее положение. В России и мире (например, Канаде¹³, ЕС¹⁴), имеется множество подходов к делимитации ГА. Общеупотребительной методики делимитации и методики оценки развитости ГА не существует.

Предложение. Целесообразно на федеральном уровне разработать методику делимитации ГА и методику по оценке развитости ГА. Количественные значения в этих методиках должны быть направлены на выявление наиболее значимых для России ГА, например, «федерального значения». Закрепить, что каждый субъект Федерации имеет право разработать собственные методики для выявления ГА т.н. «регионального значения». Это позволит регионам проводить собственную политику в развитии региональных систем расселения, а федеральный Центр сконцентрируется на развитии наиболее значимых

¹³ Statistics Canada – Catalogue no. 98-301-X. 2011. Census Dictionary [Электронный ресурс]. URL: <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2011/ref/dict/98-301-X2011001-eng.pdf> (дата обращения: 24.07.2018).

¹⁴ Eurostat. Defining Urban Areas in Europe. Three levels of Urban Areas Based on Population Distribution and Commuting [Электронный ресурс]. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4313761/4311719/Metro_reg_Defining_urban_areas (дата обращения: 24.07.2018).

ГА. Прецедент деления ГА на три класса (столичные метро-регионы, метро-регионы второго уровня, малые метро-регионы) существует в ЕС (Dijkstra and Poelman, 2011, p. 4).

Отметим, что делимитация и оценка развитости ГА должна ориентироваться не столько на миграционные потоки, сколько на получение агломерационного эффекта. В России некоторые крупные города поглотили все окружающие поселения и представлены одним городом в городском округе. Однако это не мешает им получать мощный урбанизационный эффект (например, Великий Новгород). Другими словами, при оценке ГА важно учитывать не только плотность населения или транспортную доступность, но и численность населения наибольшего города (Uchida and Nelson, 2010, p. 3).

2.2. Создание «агломерационного городского округа»?

Существующее положение. Целесообразно ли создавать новый статус для МО, например «агломерационный городской округ», наподобие городских округов – ЗАТО или городских округов – наукоградов? В качестве альтернатив отечественные ученые рассматривают присвоение агломерации статуса административно-территориальной единицы наподобие ТОСЭР¹⁵ либо присвоение статуса ГА одному из ныне действующих МО (например, городскому округу) (Петухов и Луценко, 2017, с. 100). Альтернативный вариант – принятие закона о развитии конкретной агломерационной территории, что было сделано с Ижевском и его пригородами (Шугрина, 2018b, с. 9). В проанализированных нами иностранных источниках обычно не говорится, что ГА присваивается какой-то необычный территориальный статус (за исключением метрополитенских городов/регионов и для целей статистики), обсуждение управления обычно строится вокруг выбора модели управления ГА (в основном из указанных четырех) (Andersson, 2015, p. 9). Вероятно, это связано с большей подвижностью и полномочиями органов местного самоуправления в некоторых иностранных государствах, способных самостоятельно согласовывать вопросы управления с соседями/регионом.

Предложение. Если бы в России органы местного самоуправления были обеспечены обширной доходной базой, то все равно это не являлось бы гарантией роста межмуниципального сотрудничества. Выход – стимулирование государством агломерационного строительства. Однако государство не может в ручном режиме управлять всеми ГА, поэтому важным становится налаживание сотрудничества между регионом и МО.

Предлагается предоставить МО, входящим по федеральной/региональной методике в ГА, статус «федерального/регионального агломерационного МО». Другими словами, агломерационными могут быть не только городской округ, но и входящий в ГА муниципальный район, городское или сельское поселение. Этот статус обеспечивает увеличение доходной базы МО за счет перераспределения налогов, возможности участия в госпрограммах по агломерационным проектам, роста свободы в формировании органов управления. В то же время для ряда наиболее значимых МО, представляющих собой

¹⁵ О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172962/ (дата обращения: 21.07.2018).

ГА (например, города-миллионники), этот статус обернется, скорее всего, ужесточением контроля со стороны региона. Соответствие статусу должно периодически проверяться.

2.3. Методика по выбору модели управления ГА

Существующее положение. Существующие статусы МО вполне соответствуют типовым моделям управления ГА. МО-ядра ГА сами вполне могут считаться малыми ГА (например, городской округ, включающий сеть поселений). При территориальном разрастании городского округа (одноуровневая модель управления ГА) может возникнуть сопротивление соседних МО, хотя объективные условия для слияния/поглощения созданы. Аналогично некоторые крупные города управлялись бы более эффективно при смене статуса на города с внутригородским делением (двухуровневая модель). Утвержденной методики по обоснованию данных процессов нет.

Предложение. Необходимо разработать методику по выявлению и обоснованию целесообразности преобразования МО (слиянию, поглощению, разделению, смене статуса). Это позволит эффективно и объективно определять оптимальную модель управления ГА (объединить МО, создать надстройку для МО, ограничиться договорами и т.п.). Методика может базироваться на зависимости между характеристиками ГА и оптимальной при данных характеристиках моделью управления ГА.

2.4. Целесообразно ли выделение крупной ГА в отдельный «агломерационный» регион (как это сделано с городами федерального значения)?

Существующее положение. Сегодня механизм выделения крупных ГА России в отдельные субъекты Федерации отсутствует. Развитие ГА ускоряется, что может поставить перед властью вопрос о реформе административно-территориального деления страны. Например, в Великобритании уже существуют т.н. «метрополитенские графства», чьи полномочия отличаются от «неметрополитенских»; в Германии – т.н. «города-государства»; в КНР – «города центрального подчинения» и т.д.

Предложение. Некоторые ГА способны расшириться на значительную часть территории региона. В этом случае возникнет ситуация выбора: внедрить региональную модель управления ГА; сменить статус региона на «город федерального значения»; выделить ГА из старого региона и придать ей статус «города федерального значения». Целесообразно создать регламент присвоения ГА статуса «города федерального значения». Прецеденты имели место в Российской империи с выделением т.н. «градоначальств» – значимых городов в регионе с непосредственным подчинением министру внутренних дел; в СССР к середине 1950-х годов было несколько городов т.н. «республиканского подчинения».

2.5. Разработка федеральных стандартов по условиям изменения границ субъектов России в целях включения ГА в территорию одного субъекта

Существующее положение. Федеральная методика по делимитации границ субъектов Российской Федерации отсутствует. Это приводит к апеллированию к разным не всегда обоснованным аргументам в части давления на соседей в целях пересмотра региональных границ.

Предложение. Утвердить федеральную методику по пересмотру границ регионов при достижении федеральной ГА определенного уровня развитости. Такая методика особенно актуальна для оценки степени своевременности пересмотра границ регионов, в которых располагается Московская, Санкт-Петербургская ГА. Одновременно следует уточнить возможность альтернативного управления ГА как межрегиональной на основе договорной модели. Это обеспечит лояльность регионов к развитию ГА без опасений, что в итоге оно приведет к потере региональной территории.

2.6. Формирование органов управления ГА

Существующее положение. Закон № 131-ФЗ регламентирует несколько способов формирования представительного и исполнительного органа управления МО. Существующие способы не удовлетворяют требованиям управления ГА, так как не учитывают множество возможных вариантов, способных снизить остроту конфликта при формировании органов управления ГА (либо МО как малой агломерационной системы). При формировании органов управления ГА может быть снижена их легитимность, если они не будут выбираться населением.

Предложение. Для роста легитимности власти целесообразно предусмотреть выборы населением некоторых должностных лиц в договорной ассоциативной ГА.

Необходимо внести поправки в закон № 131-ФЗ, согласно которым субъекты управления ГА имели бы возможность выбирать способ формирования органов местного самоуправления второго уровня из вариантов с участием населения, советов МО, глав МО, совета ГА (подразумевается надстройка), главы ГА (подразумевается надстройка), региональной власти и комбинаций данных субъектов. Вмешательство региональной власти в формирование органов местного самоуправления должно быть регламентировано и обосновываться присвоением ГА федерального/регионального статуса (что автоматически распространяется на МО, входящие в ГА). Например, в Челябинской области губернатор назначает половину состава конкурсной комиссии, которая представляет кандидатов на пост главы областной столицы для последующего избрания депутатами Челябинской городской Думы (ч. 2 ст. 33 Устава города Челябинска)¹⁶.

Целесообразность внесения поправки обусловлена снижением степени противостояния главы МО и главы региона (практика показывает, что даже принадлежность к одной политической партии не способна наверняка застраховать от такого противостояния). Кроме того, важно предусмотреть сопротивление работников администраций МО при поглощении их муниципалитетов ядром ГА. Избежать этого сопротивления можно через кадровые гарантии работникам упраздняемых администраций.

2.7. Предоставление муниципальному району права преобразования в городской округ с внутригородским делением

Существующее положение. В части 3.1 ст. 13 закона № 131-ФЗ по сути имеется разрешение на преобразование муниципального района в городской

¹⁶ Устав города Челябинска [Электронный ресурс]: принят Решением Челябин. гор. Думы от 26.05.2015 № 9/2. URL: <http://docs.cntd.ru/document/432944930> (дата обращения: 11.07.2018).

округ (одноуровневая модель управления ГА). При этом сначала город в муниципальном районе получает статус городского округа, затем все поселения к нему присоединяются, а муниципальный район утрачивает статус МО. Заметим, что практика преобразования муниципального района в городской округ осуждается рядом исследователей¹⁷.

Предложение. Внести поправки в ст. 13 закона № 131-ФЗ о преобразовании муниципального района в городской округ с внутригородским делением (по сути, двухуровневая модель управления ГА) через проведение голосования населения о придании всему муниципальному району статуса городского округа с внутригородским делением.

2.8. Возможность объединения в городском округе сразу нескольких городов

Существующее положение. Согласно мнению Е. С. Шугриной, в черте городского округа не могут находиться два города (Шугрина, 2017, с. 19). Это связано с определением термина «городское поселение» как «города или поселка» (ч. 1 ст. 2 закона № 131-ФЗ). Такое толкование препятствует территориальному расширению ГА.

Предложение. Внести изменение в ч. 1. ст. 2 закона № 131-ФЗ в части определения термина «городской округ», уточнив, что входящие в него населенные пункты могут относиться к городским поселениям.

3. Разграничение полномочий

Развитие ГА не может происходить без эффективного разграничения сфер ответственности между уровнями власти.

3.1. Разграничение полномочий в отраслевой сфере между органами власти, участвующими в управлении ГА

Существующее положение. Полномочия между «агломерационными МО» должны перераспределяться легко, без задержек и чрезмерных согласований. Однако сейчас этот процесс в России не отлажен.

Предложение. Внести изменения в закон № 131-ФЗ о полномочиях региона и МО с «агломерационным статусом». В мире существуют несколько подходов: директивный и договорной. Первый предполагает закрепление разделения «сверху», второй – на основе договоренности между субъектами управления ГА.

Предоставить «рамочное» федеральное соглашение по разделению полномочий, а также определить право регионов/МО договариваться об их перераспределении между собой. ГА – особый объект управления, характеризующийся повышенной конфликтностью. Поэтому делать регламент распределения полномочий «под копирку» бессмысленно. Необходимо предусмотреть соблюдение паритета обязанностей и возможностей для их исполнения.

¹⁷ Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации и предложения по совершенствованию организации и осуществления местного самоуправления. М.: Общероссийский Конгресс муниципальных образований, 2016. С. 105 [Электронный ресурс]. URL: <http://crimea.gov.ru/content/uploads/files/mohelp/doklad.pdf> (дата обращения: 27.07.2018).

Отраслями, по которым обязательно разграничение полномочий, являются: транспорт, территориальное планирование, стратегическое планирование, отходы, водоснабжение, водоотведение (канализация), энергоснабжение, образование, туризм, культура, здравоохранение (Ahrend et al., 2014, p. 12–13).

3.2. Разграничение компетенций в рамках каждой отрасли между органами власти, участвующими в управлении ГА

Существующее положение. Разделение обязанностей между субъектами управления ГА может происходить не только в отраслевом разрезе, но и внутри каждой отрасли (планирование, координация, предоставление услуг, контроль и т.п.).

Предложение. Внести изменения в закон № 131-ФЗ: предоставить МО и регионам право самостоятельно дробить сферу ответственности в рамках одной отрасли между уровнями управления ГА. В случае двухуровневой/региональной модели важно прописать возможность подчинения одного органа управления другому в рамках какой-то отрасли. Дать определение терминов «планирование», «координация», «предоставление услуги» и др.

3.3. Упростить процедуру передачи полномочий и средств от уровня местного самоуправления на уровень региональной власти в случае образования «агломерационных МО»

Существующее положение. В Приморском крае имеется прецедент по успешному регулированию развития ГА силами региональной власти, получившей часть полномочий от органов местного самоуправления на основании ч. 1 ст. 17 закона № 131-ФЗ¹⁸. О еще одном прецеденте в Нижегородской области пишет Е. С. Шугрина (Шугрина, 2018b, с. 9).

Предложение. При выборе региональной модели управления ГА необходимо законодательно подтвердить процедуру передачи полномочий и средств от местного самоуправления региону, предоставить типовый проект подобного договора. Данный процесс носит неоднозначный характер, осуждается рядом ученых (Бабун, 2016, с. 13), поэтому применять его надо выборочно.

3.4. Предоставление возможности «агломерационным МО» по договоренности с регионом/МО получать/отдавать полномочия, характерные для МО с другим статусом

Существующее положение. На данный момент полномочия МО закреплены в законе № 131-ФЗ. Амбициозные МО с целью дальнейшего развития вынуждены менять свой статус (например, из муниципального района в городской округ).

Предложение. Целесообразно дать право «агломерационным МО» менять свои полномочия без изменения своего статуса, что подтверждалось бы договорами с регионом/МО. Полномочия можно передавать на какой-то срок, временно. Это позволит МО оценить свои силы до преобразования.

¹⁸ 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 [Электронный ресурс]: Закон Примор. края от 18.11.2014 № 497-КЗ. URL: <http://docs.cntd.ru/document/423858797> (дата обращения: 28.07.2018).

4. Стимулирование агломерационного эффекта

Конечной целью правового регулирования развития ГА является не само по себе регламентирование отношений в рамках ГА, а стимулирование синергетического эффекта, ради которого, собственно, ГА и образуется. Органы управления могут создавать и развивать агломерационные эффекты грамотными действиями в области инфраструктуры, регулирования межмуниципального сотрудничества и др.

4.1. Документы по развитию ГА

Существующее положение. На данный момент федеральным законодательством не предусмотрена разработка основополагающих документов по развитию ГА. В иностранных ГА принимаются документы стратегического планирования, несколько документов территориального планирования, ряд документов государственно-частного партнерства¹⁹.

Предложение. Целесообразна регламентация разработки документов по развитию ГА: «Стратегия пространственного развития», «Схема территориального планирования», «Стратегия социально-экономического развития», госпрограммы и т.п.

Стратегия пространственного развития должна разрабатываться только для ГА федерального значения и быть согласована со Стратегией пространственного развития России.

Формально Градостроительный кодекс РФ не запрещает соседним МО разработку общего документа территориального планирования. Закрепление в этом основополагающем документе термина «Схема территориального планирования городской агломерации», регламента ее разработки и утверждения окажет содействие тем МО, которые позиционируют себя как ГА.

4.2. Введение статистического наблюдения за ГА

Существующее положение. Для эффективной делимитации ГА важно учитывать связи между МО. Сейчас в России органы статистики не ведут сбор значений показателей, применяемых для оценки агломерационного эффекта и связности ГА (например, значения суточной миграции). В ЕС метрополитенские регионы имеют обширную статистическую базу²⁰. Также статистику по ГА ведет Организация экономического сотрудничества и развития²¹.

Предложение. Органам статистики начать исследование миграционной активности между потенциальными частями ГА, взаимодействия между предприятиями по использованию общей инфраструктуры (статистика по работе кластеров предприятий), а также показателей единства рынков и т.п. Следует понимать, что для статистики ГА недостаточно простой суммы статистик частей ГА. Важно изучение взаимодействия между МО, населением и пред-

¹⁹ Comparative Study on Metropolitan Governance. Report 2014. P. 47 [Электронный ресурс]. URL: https://www.metropolis.org/sites/default/files/comparative_study_on_metropolitan_governance_eng.pdf (дата обращения: 27.07.2018).

²⁰ Eurostat. Metropolitan Regions. Database [Электронный ресурс]. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/metropolitan-regions/data/database> (дата обращения: 17.07.2018).

²¹ The OECD Metropolitan Areas Database Visualized through the Metropolitan eXplorer. A User's Guide. 2016 [Электронный ресурс]. URL: <https://measuringurban.oecd.org/content/The%20OECD%20Metropolitan%20eXplorer.pdf> (дата обращения: 17.07.2018).

приятными в ГА, что требует разработки специфических показателей (Veneri, 2015, p. 11).

4.3. Временный пересмотр распределения федеральных/региональных налогов в пользу «агломерационных МО»

Существующее положение. Согласно Налоговому кодексу РФ (НК РФ), сейчас существуют 3 местных, 3 региональных, 8 федеральных налогов и сборов (ст. 13–15). Часть того или иного налога может поступать на разные уровни управления, что отражается в Федеральном законе от 5 декабря 2017 года № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», а также в Бюджетном кодексе РФ (гл. 7–9) (таблица).

Местные бюджеты имеют колоссальное недофинансирование, что ставит их в зависимость от трансфертов иных уровней власти и подрывает основы местного самоуправления. По данным за 2016 год собственные доходы МО составили 2352 млрд руб., из них налоговые и неналоговые доходы – 1331,1 млрд руб. (56,6 %), межбюджетные трансферты и безвозмездные поступления без учета субвенций – 1020,9 млрд руб. (43,4 %)²². Таким образом, повышается зависимость МО от иных уровней власти. На 2016 год дотации составляли больше 50 % от собственных доходов у 32 % всех МО России. Многие МО находятся на грани выживания. Конечно, регионы могут устанавливать отчисления от региональных налогов в пользу местных. Однако в 2016 году таким образом было перераспределено всего лишь 102,1 млрд руб. (9,7 % собственных доходов МО). На данный момент транспортный налог целиком зачисляется в региональный бюджет (в 2016 году только 6 регионов делились с МО), поэтому МО не слишком заинтересованы в создании благоприятных условий для развития транспорта. То же касается налога на прибыль организаций (17 % – регионам, 3 % – федеральному бюджету до 2020 года, ст. 284 Налогового кодекса РФ) и налога на имущество организаций.

Предложение. Целесообразно для «федеральных агломерационных МО», выигравших конкурс на участие в госпрограмме по развитию ГА, законодательно закрепить поступление части транспортного налога, налога на имущество организаций, налога на прибыль организаций в местные бюджеты (например, по 15 %). Закрепление носит временный характер (например, на срок действия полномочий выбранных органов управления) с условием пересмотра в случае невыполнения целевых показателей госпрограммы. Это послужит достаточно сильной мотивацией для органов местного самоуправления к решению агломерационных проблем, межмуниципальному сотрудничеству и развитию ГА.

4.4. Регулирование стандартов муниципальных услуг в ГА

Существующее положение. Качество муниципальных услуг в разных частях ГА может значительно различаться. Население часто лишено рычагов влияния на поставщиков услуг.

²² Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2016 год. М.: Мин-во финансов Рос. Федерации, 2017. С. 6 [Электронный ресурс]. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/06/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzhetrov_za_2016_god-versiya_28.06.2017.pdf (дата обращения: 17.07.2018).

Распределение налогов по уровням бюджетной системы / Tax distribution by budgets

Уровень	Налог	Федеральный бюджет	Региональный бюджет	Муниципальный бюджет (городской округ)
Федеральный	НДС	100 %	–	–
Федеральный	Акцизы	Зависит от вида	Зависит от вида	Регион может установить отчисления
Федеральный	НДФЛ	–	85 %	15 %
Федеральный	Налог на прибыль организаций	85 %	15 %	Регион может установить отчисления
Федеральный	НДПИ	Зависит от вида	Зависит от вида	–
Федеральный	Водный	100%	–	–
Федеральный	Сборы (п. 9 ст. 13 НК РФ)	Зависит от вида	Зависит от вида	–
Федеральный	Госпошлина	Зависит от вида	Зависит от вида	Зависит от вида
Региональный	Налог на имущество организаций	–	100 %	Регион может установить отчисления
Региональный	Налог на игровой бизнес	–	100 %	–
Региональный	Транспортный налог	–	100 %	Регион может установить отчисления
Местный	Земельный налог	–	–	100 %
Местный	Налог на имущество физических лиц	–	–	100 %
Местный	Торговый сбор	–	–	Для городов федерального значения

Источник: составлено автором по Налоговому кодексу Российской Федерации²³, Федеральному закону от 5 декабря 2017 года № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»²⁴.

²³ Налоговый кодекс Российской Федерации (НК РФ) от 31.07.1998 № 146-ФЗ. Часть первая [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/ (дата обращения: 18.07.2018).

²⁴ О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов [Электронный ресурс]: Федер. закон от 05.12.2017 № 362-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_284360/ (дата обращения: 18.07.2018).

Предложение. Предоставить населению путем голосования через электронные сервисы самому определять «пакет потребляемых услуг», что должно отражаться на стоимости их предоставления. Например, вывозить мусор из конкретного района два или один раз в неделю (Стародубовская и др., 2004, с. 26). Практика электронного голосования имеется в ряде стран мира (Норвегии, Швейцарии, Эстонии и др.), эксперименты проводились и в России²⁵.

4.5. Методика оценки эффективности органов управления ГА

Существующее положение. В России существуют утвержденные методики оценки эффективности работы региональной²⁶ и муниципальной²⁷ власти.

Предложение. Для оценки эффективности агломерационной работы субъектов управления ГА нужна методика, которая не должна быть копией перечисленных выше. Существуют специальные критерии эффективности управления ГА (Slack, 2007, р. 8–13). Поэтому создание новой методики через группировку ныне используемых показателей не совсем верный путь. Агломерационный эффект нуждается в особом учете. Необходимо исследовать, как минимум, административный эффект экономии, эффект масштаба при предоставлении муниципальных услуг, эффект локализации от улучшения инфраструктуры, эффект урбанизации в виде роста экономики ГА в целом. Как вариант, возможно оценивать эффективность управления ГА в относительных показателях: насколько данная ГА опережает среднее значение (Kamal-Chaoui and Spiezia, 2004, р. 58–59).

4.6. Кадровое обеспечение для управления ГА

Существующее положение. Развитие ГА может сопровождаться ростом нагрузки на муниципальных служащих, что подталкивает органы местного самоуправления к расширению штата бюрократического аппарата. Существует риск возникновения сопротивления руководителей высшего звена МО против поглощения их МО более успешным соседом.

Предложение. В «агломерационных МО» необходимо ввести ограничительные нормативы по количеству работников органов местного самоуправления на 10 000 человек населения МО (как это определено в отношении депутатов в ч. 6 ст. 35 закона № 131-ФЗ). Одновременно привязать зарплату чиновников и депутатов к показателю, характеризующему зарплату по МО (например, средняя, медиана и т.п.). Вместе с тем следует отметить спорность привязки именно к средней зарплате²⁸, поэтому для каждого подразделения

²⁵ Материалы к выступлению Председателя ЦИК России В.Е. Чурова «Дистанционное электронное голосование – перспективы использования для расширения возможностей голосования граждан Российской Федерации за рубежом» [Электронный ресурс]. URL: http://cikrf.ru/about/board/int/churov/int_churov_dist.html (дата обращения: 27.07.2018).

²⁶ Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 14.11.2017 № 548. URL: <http://docs.cntd.ru/document/555634921> (дата обращения: 25.07.2018).

²⁷ Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 28.04.2008 № 607. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902098953#> (дата обращения: 25.07.2018).

²⁸ Письмо Минфина России от 11.05.2018 № 03-04-05/31624 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.v2b.ru/documents/pismo-minfina-rf-ot-11-05-2018-03-04-05-31624/> (дата обращения: 25.07.2018).

администрации «агломерационных МО» для обоснования зарплат можно рассчитывать интегральный показатель, включающий показатели как по МО в целом, так и по курируемой им сфере. Такие меры не позволят разрастаться штату, простимулируют рост административной эффективности. Одновременно нужно выделить средства на проведение обучения основам управления ГА среди государственных/муниципальных служащих, курирующих агломерационное управление и проекты.

Для снижения сопротивления при территориальном расширении ядра ГА следует закрепить за руководящими работниками администрации преобразуемого МО право на рабочее место в новой администрации/МФЦ.

4.7. Выпуск агломерационных облигаций под реализацию проектов

Существующее положение. На Московской бирже торгуются федеральные, региональные, муниципальные облигации. Выпуск облигаций позволяет привлекать средства под выгодный процент. Однако небольшим муниципалитетам сложно в одиночку пройти процедуру листинга и привлечь средства под межмуниципальные проекты.

Предложение. Разработать порядок выпуска агломерационных облигаций. Их выпускает пул «агломерационных МО», связанных между собой поручительством, под конкретные агломерационные проекты.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В статье обобщены основные предложения по совершенствованию правового регулирования развития ГА. Предложения сгруппированы по четырем направлениям. Закрепление понятийной терминологии, связанной с ГА, – первостепенная задача законодателя. Важно определить не только термин «городская агломерация», но и производные от него.

Для выявления ГА и определения уровня их развитости большое значение приобретает создание федеральной и региональной методики. Это обусловлено тем, что федеральный центр должен сконцентрироваться на тех ГА, которые играют ключевую роль для развития страны. Регионы же могут иметь собственное видение на развитие своего пространства, поэтому тоже должны иметь инструменты самостоятельного агломерационного строительства. МО, входящим в ГА по указанным методикам, целесообразно присвоить статус «агломерационное МО». Таким образом, либерализация коснется только части МО в России.

ГА не смогут развиваться при подавлении местного самоуправления, поэтому его укрепление – насущная необходимость сегодняшнего дня. Органы местного самоуправления совместно с региональными органами государственной власти способны определить оптимальную модель управления ГА и реализовать агломерационные проекты. Усиление позиций муниципальной власти в высокоразвитых ГА (например, в столицах регионов) может послужить катализатором для противостояния между органами региональной власти и муниципальными администрациями, что способно затормозить дальнейшее развитие ГА. Для устранения этих рисков важно

предусмотреть возможность для региональной власти принимать участие в управлении ГА.

Некоторые МО сами являются малыми агломерационными системами расселения. В связи с чем вопрос о совершенствовании управления МО важен для дальнейшего получения агломерационного эффекта.

Дальнейшее развитие положений данной статьи лежит в плоскости изучения зарубежного агломерационного законодательства и статистики, глубокой проработки выдвинутых предложений вплоть до формулирования конкретных поправок в федеральные законы, разработки ряда вышеупомянутых методик, конструировании новых структур в управлении ГА.

Положения данной статьи могут быть применены законодателем при проектировании новых нормативно-правовых актов по развитию ГА.

Библиографический список

Бабун Р. В. О современном состоянии местного самоуправления в России // Местное право. 2016. № 6. С. 9–18.

Волчкова И. В., Елисеев А. М., Данилова М. Н., Лычагина Л. Л., Минаев Н. Н., Подопригора Ю. В., Уфимцева Е. В., Шадейко Н. Р. Управление городскими агломерациями. Томск: Изд-во Том. гос. архит.-строит. ун-та, 2015. 100 с.

Георгиева Т. П. Агломерации в России: когда практика опережает теорию // Бюджет. 2016. № 4. С. 94–96.

Гриценко Е. В. Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ) [Электронный ресурс] // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 28–36. URL: <http://отрасли-права.рф/article/1430> (дата обращения: 27.07.2018).

Любовный В. Я. Городские агломерации России: от стихийного к целенаправленному развитию // Муниципалитет: экономика и управление. 2015. № 1. С. 5–16.

Мельников А. П. Система местного управления и самоуправления в КНР // Философия и социальные науки. 2008. № 3. С. 82–86.

Организация управления и самоуправления в крупнейших городах: современное состояние и проблемы / Под ред. В. Б. Зотова. М.: ГУУ; МГУУ Правительства Москвы, 2010. 296 с.

Петухов Р. В., Луценко Е. В. Правовое регулирование агломераций: теоретические подходы и зарубежные практики // Местное право. 2017. № 6. С. 93–102.

Сивинцева О. В., Титова С. Р. Местное самоуправление как институт публичного участия: траектории развития в России и Китае // Власть. 2016. Т. 24, № 12. С. 87–92.

Стародубровская И., Славгородская М., Жаворонков С. Организация местного самоуправления в городах федерального значения. М.: Ин-т экономики переход. периода, 2004. 151 с.

Швецов А. Н. Муниципально-государственное управление городскими агломерациями // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 2. С. 17–21.

- Шугрина Е. С. Модели управления российскими агломерациями // Государственная власть и местное самоуправление. 2018а. № 2. С. 39–43.
- Шугрина Е. С. Особенности правового статуса разных видов муниципальных образований // LEX RUSSICA. 2017. № 2. С. 17–25. DOI: 10.17803/1729-5920.2017.123.2.017-025.
- Шугрина Е. С. Экспертная дискуссия о правовых основах формирования и развития агломераций в России // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018б. № 2. С. 8–12.
- Aguinaga E., Aranda A., Ardis L., Ferguson G., Reza S. M. Urban Mexico. The Need for Metropolitan Governance [Электронный ресурс] / Centre for Sustainable Community Development, Simon Fraser University. 2015. 31 янв. 41 p. URL: https://sustainablecities.net/wp-content/uploads/2016/12/Paper-1_Urban-Mexico-Need-for-Metro-Governance.pdf (дата обращения: 17.07.2018).
- Ahrend R., Gamper C., Schumann A. The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in Large Urban Agglomerations [Электронный ресурс] / OECD Regional Development Working Papers. 2014. № 4. 49 p. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5jz43zldh08p-en.pdf> (дата обращения: 08.07.2018). DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5jz43zldh08p-en>.
- Andersson M. Metropolitan Regions as Governance Systems: Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2015. 78 p. [Электронный ресурс]. URL: https://www.metropolis.org/sites/default/files/media_root/publications/unpacking_metropolitan_governance.pdf (дата обращения: 25.07.2018).
- Dijkstra L., Poelman H. Regional Typologies: A Compilation [Электронный ресурс] // Regional Focus. 2011. № 1. P. 1–16. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/focus/2011_01_typologies.pdf (дата обращения: 27.07.2018).
- Kamal-Chaoui L., Spiezia V. Metropolitan Governance and Economic Competitiveness // Urban Public Economics Review. 2004. № 2. P. 41–62.
- Loibl W., Etmann Gh., Gebetsroither-Geringer E., Neumann H.-M., Sanchez-Guzman S. Characteristics of Urban Agglomerations in Different Continents: History, Patterns, Dynamics, Drivers and Trends [Электронный ресурс] // Urban Agglomeration / Ed. by M. Ergen. London: IntechOpen, 2018. P. 29–63. URL: <https://cdn.intechopen.com/pdfs/59481.pdf> (дата обращения: 18.07.2018). DOI: <http://dx.doi.org/10.5772/intechopen.73524>.
- Slack E. Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance [Электронный ресурс] / Policy Research Working Paper. 2007. № 4317. 67 p. URL: <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-4317> (дата обращения: 27.07.2018). DOI: <https://doi.org/10.1596/1813-9450-4317>.
- Uchida H., Nelson A. Agglomeration Index towards a New Measure of Urban Concentration [Электронный ресурс] / WIDER Working Paper Series. 2010. № 29. 18 p. URL: <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2010-29.pdf> (дата обращения: 24.07.2018).
- Veneri P. Urban Spatial Structure in OECD Cities: is Urban Population Decentralising or Clustering? [Электронный ресурс] / OECD Regional Development Working Paper. 2010. № 1. 10 p. URL: <https://www.oecd.org/dataoecd/1/1/47812312.pdf> (дата обращения: 27.07.2018).

opment Working Papers. 2015. № 1. 29 p. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5js3d834r3q7-en.pdf> (дата обращения: 21.07.2018). DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5jz43zldh08p-en>.

Информация об авторе

Павлов Юрий Владимирович – старший преподаватель кафедры региональной экономики и управления ФГБОУ ВО «Самарский государственный экономический университет», 443090, Россия, г. Самара, ул. Советской Армии, 141

ORCID: 0000-0001-8280-2522

ResearcherID: N-8763-2017

Электронный адрес: pavlov-mlad@mail.ru

Статья получена 9 августа 2018 года

UDC 352.07:332.14

DOI: 10.17072/2218-9173-2018-3-466-488

IMPROVEMENT OF LEGAL REGULATION OF URBAN AGGLOMERATIONS DEVELOPMENT

Yuriy V. Pavlov

Samara State University of Economics, 141 Sovetskaya Armiya str., Samara, 443090, Russia

ORCID: 0000-0001-8280-2522

ResearcherID: N-8763-2017

E-mail: pavlov-mlad@mail.ru

For citation:

Pavlov, Yu. V. (2018), "Improvement of Legal Regulation of Urban Agglomerations Development", *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 3, pp. 466–488, doi: 10.17072/2218-9173-2018-3-466-488.

Introduction. In Russia 58% of the population lives in agglomeration settlement systems. Over the past years, public authorities have been actively studying the possibility of obtaining an additional impulse for the development of the economy through stimulating the agglomeration effect. Regulatory framework for agglomerations development in Russia is far from being thoroughly developed.

Aims. Identification of the top-priority tasks to improve the legal regulation of urban agglomerations development, formulation of conceptual proposals to achieve the set goals is the aim of this article.

Methods. Analyses of existing gaps in the legislation regulating agglomeration development, analogy method were used.

Results. A set of proposals on the legislation to regulate urban agglomerations development is presented, covering the following issues: is it necessary to create

a special type of agglomeration municipality, what type of metropolitan governance model to choose, how to regulate the mechanisms for stimulating the agglomeration, etc. The proposals are grouped into four areas: terminology, stimulation of agglomeration effect, differentiation of powers of administrative bodies, improvement of the legislation on municipality's transformation and municipal governance in metropolitan area.

Conclusion. The propositions formulated in the article can be used by federal, regional, municipal authorities in developing their legal regulation of urban agglomerations development. The proposals partly use real-life foreign experience adapted to Russian conditions. The proposals vary in the level of detail from conceptual ideas to specific amendments to the articles of laws.

Keywords: urban agglomeration; metropolitan governance model; local self-government; legal regulation; intermunicipal cooperation; agglomeration effect

References

Babun, R. V. (2016), "The modern situation in local government of Russia", *Mestnoe pravo*, no. 6, pp. 9–18.

Volchkova, I. V., Eliseev, A. M., Danilova, M. N., Lychagina, L. L., Minaev, N. N., Podoprighora, Yu. V., Ufimtseva, E. V. and Shadeiko, N. R. (2015), *Upravlenie gorodskimi aglomeratsiyami* [Management of urban agglomerations], Tomsk State University of Architecture and Building Publishing House, Tomsk, Russia.

Georgieva, T. P. (2016), "Agglomerations in Russia: when practice is ahead of theory", *Byudzheth*, no. 4, pp. 94–96.

Gritsenko, E. V. (2014), "Urban agglomerations: in search of territorial organization optimal model (comparative legal analysis)", *Constitutional and Municipal Law*, no. 10, pp. 28–36 [Online], available at: <http://отрасли-права.рф/article/1430> (Accessed July 27, 2018).

Lyubovnyy, V. Ya. (2015), "Urban agglomerations of Russia: from natural to targeted development", *Municipality: economics and management*, no. 1, pp. 5–16.

Melnikov, A. P. (2008), "Local Government and Self-Government System in the PRC", *The Journal of Philosophy and Social Sciences*, no. 3, pp. 82–86.

Zotov, V. B. (ed.) (2010), *Organizatsiya upravleniya i samoupravleniya v krupneishikh gorodakh: sovremennoe sostoyanie i problem* [Organization of management and local government in the largest cities: current status and problems], State University of Management Publishing House, Moscow Metropolitan Governance University Publishing House, Moscow, Russia.

Petukhov, R. V. and Lutsenko, E. V. (2017), "Legal regulation of agglomerations: theoretical approaches and foreign practices", *Mestnoe pravo*, no. 6, pp. 93–102.

Sivintseva, O. V. and Titova, S. R. (2016), "Local self-government as an institution of public participation: development trajectories in Russia and China", *Vlast'*, vol. 24, no. 12, pp. 87–92.

Starodubrovskaya, I., Slavgorodskaya, M. and Zhavoronkov, S., (2004), *Organizatsiya mestnogo samoupravleniya v gorodakh federal'nogo znacheniya*

[Organization of local self-government in cities of federal significance], Institute for the Economy in Transition, Moscow, Russia.

Shvetsov, A. N. (2018), "Municipal and Public Administration of City Agglomerations", *Municipal property: economics, law, management*, no. 2, pp. 17–21.

Shugrina, E. S. (2018a), "Models of Russian agglomerations management", *State Power and Local Self-government*, no. 2, pp. 39–43.

Shugrina, E. S. (2017), "Peculiarities of the legal status of different types of municipalities", *LEX RUSSICA*, no. 2, pp. 17–25, doi: 10.17803/1729-5920.2017.123.2.017-025.

Shugrina, E. S. (2018b), "A Discussion on the Legal Bases of Agglomeration Establishment and Development in Russia", *Municipal Property: Economics, Law, Management*, no. 2, pp. 8–12.

Aguinaga, E., Aranda, A., Ardis, L., Ferguson, G. and Reza, S. M. (2015), "Urban Mexico. The Need for Metropolitan Governance", Centre for Sustainable Community Development, Simon Fraser University [Online], available at: https://sustainablecities.net/wp-content/uploads/2016/12/Paper-1_Urban-Mexico-Need-for-Metro-Governance.pdf (Accessed July 17, 2018).

Ahrend, R., Gamper, C. and Schumann, A. (2014), "The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in Large Urban Agglomerations", OECD Regional Development Working Papers, no. 4 [Online], available at: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5jz43zldh08p-en.pdf> (Accessed July 8, 2018), doi: <http://dx.doi.org/10.1787/5jz43zldh08p-en>.

Andersson, M. (2015), *Metropolitan Regions as Governance Systems: Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Eschborn, Germany [Online], available at: https://www.metropolis.org/sites/default/files/media_root/publications/unpacking_metropolitan_governance.pdf (Accessed July 25, 2018).

Dijkstra, L. and Poelman, H. (2011), "Regional Typologies: A Compilation", *Regional Focus*, no. 1, pp. 1–16 [Online], available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/focus/2011_01_typologies.pdf (Accessed July 27, 2018).

Kamal-Chaoui, L. and Spiezia, V. (2004), "Metropolitan Governance and Economic Competitiveness", *Urban Public Economics Review*, no. 2, pp. 41–62.

Loibl, W., Etminan, Gh., Gebetsroither-Geringer, E., Neumann, H.-M. and Sanchez-Guzman, S. (2018), "Characteristics of Urban Agglomerations in Different Continents: History, Patterns, Dynamics, Drivers and Trends", in Ergen M. (ed.), *Urban Agglomeration*, IntechOpen, London, UK, pp. 29–63 [Online], available at: <https://cdn.intechopen.com/pdfs/59481.pdf> (Accessed July 18, 2018), doi: <http://dx.doi.org/10.5772/intechopen.73524>.

Slack, E. (2007), "Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance", Policy Research Working Paper, no. 4317 [Online], available at: <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-4317> (Accessed July 27, 2018), doi: <https://doi.org/10.1596/1813-9450-4317>.

Uchida, H. and Nelson, A. (2010), "Agglomeration Index Towards a New Measure of Urban Concentration", WIDER Working Paper Series, no. 29 [Online],

available at: <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2010-29.pdf> (Accessed July 24, 2018).

Veneri, P. (2015), "Urban Spatial Structure in OECD Cities: is Urban Population Decentralising or Clustering?", OECD Regional Development Working Papers, no. 1 [Online], available at: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5js3d834r3q7-en.pdf> (Accessed July 21, 2018), doi: <http://dx.doi.org/10.1787/5jz43zldh08p-en>.

Received August 9, 2018