

Мусинова Нина Николаевна

канд. экон. наук, ФБГОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», г. Москва

e-mail: 65651951@mail.ru

Musinova Nina

Candidate of Economic Sciences, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow

e-mail: 65651951@mail.ru

РАЗВИТИЕ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ КАК ОДНО ИЗ НАПРАВЛЕНИЙ СТРАТЕГИИ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

Аннотация. В последние четыре года в Российской Федерации предпринимаются шаги к пространственному обустройству страны. В статье исследовано одно из проектных направлений стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г., а именно – формирование и управление развитием городских агломераций. Выявлены проблемы, установлены цели и механизм управления, рассмотрены изменения, вносимые в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на этапе разработки исследуемого направления стратегии, и дана им оценка.

Ключевые слова: городская агломерация, местное самоуправление, принципы местного самоуправления, развитие городских агломераций, стратегия пространственного развития, территориальная организация местного самоуправления.

DEVELOPMENT OF URBAN AGGLOMERATIONS AS ONE OF THE DIRECTIONS OF THE STRATEGY OF SPATIAL DEVELOPMENT OF RUSSIA

Abstract. In the last four years in the Russian Federation steps to spatial arrangement of the country are taken. One of the project directions of strategy of spatial development of the Russian Federation until 2025, namely – formation and management of development of city agglomerations has been examined in the article. The problems have been highlighted, the purposes and the mechanism of management have established, the changes made to Federal law dated October 6, 2003 No. 131-FZ «On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation» at a development stage of the studied direction of strategy have been considered and an assessment has been given them.

Keywords: city agglomeration, local government, principles of local government, development of city agglomerations, strategy of spatial development, territorial organization of local government.

В 2014 г. в правовом поле Российской Федерации (далее – РФ) появился рабочий вариант проекта нового документа – «Проект Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» (далее – Стратегия) [4]. Подходы к стратегическому пространственному обустройству страны на протяжении истории России предпринимались не раз:

- в период царской России – ранжирование городов на губернские и уездные, строительство Транссиба;
- в СССР – это электрификация, индустриализация и т. п.

Предыдущий документ, который относился к пространственной стратегии РФ, был разработан в 1994 г. и назывался «Генеральная схема расселения на территории Российской Федерации» [3]. Этот документ разрабатывали, когда уже распался Советский Союз и осмысливалась территория в новых границах России, включающая 11 крупных региональных систем, 77 систем областного типа и около 2 тыс. местных систем в границах сельских районов. Опорными межрайонными центрами по этому документу должны были стать города с населением 100 тыс. чел. Была подчеркнута необходимость дальнейшего развития Тихоокеанского региона и совершенствования расселения в районах Крайнего Севера.

Названный документ [3] работал с 1994 г., но по сути, государство отошло от регулирования пространственной организации экономики и произошел переход от комплексного планирования развития территории к инфраструктурному планированию. Территориальная политика в целом сводилась к следующему:

© Мусинова Н.Н., 2019. Статья доступна по лицензии Creative Commons «Attribution» («Атрибуция») 4.0. всемирная (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

The Author(s), 2018. This is an open access article under the CC BY 4.0 license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).



- 1) поддержке деятельности естественных монополий и вертикально интегрированных компаний;
- 2) росту территорий крупных городов и сокращению количества малых;
- 3) поддержке имиджевых мегапроектов;
- 4) усилению межрегиональных диспропорций;
- 5) отстающему развитию транспортной инфраструктуры;
- 6) конкуренции субъектов за федеральную поддержку приоритетных проектов;
- 7) ослаблению межрегиональной кооперации.

В сегодняшней России система расселения включает основную полосу расселения, где проживают три четверти населения, и зону очагового расселения (в основном зона Севера). Количество населенных пунктов по переписи 2014 г. – 1,1 тыс. городов, 1,2 тыс. поселений городского типа, 52 тыс. населенных пункта. На системе расселения отражаются процессы урбанизации: сокращается число населенных пунктов, в основном сельских, увеличивается население в крупнейших городах (миллионниках) и за счет деградации сельской поселенческой системы – в малых городах.

В настоящее время одним из главных документов, подготовленных Правительством РФ, и разосланных в федеральные органы исполнительной власти, является Стратегия пространственного развития РФ [4]. Стратегия – документ, ретранслирующий основы государственной политики регионального развития, стратегии социально-экономического развития РФ, национальной безопасности в документы территориального планирования федерального уровня.

В процессе подготовки Стратегии выполнен анализ пространственных аспектов развития. Изменение территориальной структуры населения в стране идет под воздействием двух процессов. Существенным фактором, определяющим миграционные потоки, стал уровень доходов населения. Если раньше важнее был климатический вектор, то сейчас основное – возможность зарабатывать. Таким образом, притягательными остаются регионы с высоким экономическим потенциалом и крупными городами. Другой фактор – распределение инновационного потенциала РФ. В пространстве структура занятости не совпадает со структурой распределения населения: прослеживается тенденция в сторону увеличения западных и южных регионов и сокращения доли восточных, а также к концентрации экономического потенциала в небольшом количестве регионов. По сути, доля 10 регионов в валовом внутреннем продукте составляет 55%. С 2011 г. одна треть всех инвестиций была вложена в основной капитал Москвы, Санкт-Петербурга, Московской и Тюменской областей. К регионам с низким инновационным потенциалом были отнесены: Северокавказский, Сибирский, Дальневосточный.

В дальнейшем структура пространственного развития масштабируется на стратегии разного уровня: РФ в целом – макрорегионы – субъекты РФ – муниципальные образования (далее – МО). Все эти стратегии должны также содержать пространственную компоненту. На уровне РФ результатом стратегии должны стать приоритеты пространственного развития, приоритеты развития инфраструктурного каркаса и сформированы макрорегионы. Основная задача на уровне макрорегионов – обеспечение межрегиональной интеграции. На уровне субъектов РФ приоритетами должны стать инфраструктурное развитие и территориальное развитие субъектов, то же – на уровне МО.

В Стратегии отмечается, что сложившиеся тенденции пространственного развития в РФ определяют основные проблемы и вызовы. В их числе:

- ограниченное количество центров экономического роста, их неравномерное распределение по территории РФ;
- отсутствие комплексного подхода к решению вопросов социально-экономического развития разных типов территорий;
- нереализованный потенциал межрегионального и межмуниципального взаимодействия, низкий уровень кооперации между субъектами РФ и МО.

Вместе с тем отмечается несбалансированное пространственное развитие крупных городских агломераций (далее – ГА), отсутствие планирования которого привело к избыточной застройке пригородных территорий жильем без необходимой транспортной и социальной инфраструктуры, высокой концентрации мест приложения труда в центральной части крупнейших и крупных городов и их дефициту в пригородах. Результатом этих процессов стало нарастание экологических и транспортных проблем, а также усиление социально-экономических диспропорций внутри крупных ГА.

Приоритетный сценарий пространственного развития, предусмотренный проектом, предполагает создание условий для увеличения количества и расширения географии центров экономического роста. Среди текущих центров экономического роста названы «ядра» крупнейших и крупных ГА: Москва, Санкт-Петербург, Нижний Новгород, Новосибирск, Казань, Самара-Тольятти, Воронеж, Ростов-на-Дону, Пермь, Уфа, Екатеринбург, Челябинск, Омск, Красноярск, Тула-Новомосковск, Саратов, Астрахань, Краснодар, Махачкала и Иркутск.

Через увеличение количества центров экономического роста предполагается создание условий для формирования устойчивой полицентрической системы пространственного развития. Вовлечению территорий в экономический рост будет способствовать повышение транспортной связанности центров экономического роста. Одним из важнейших результатов развития транспортной инфраструктуры также станет вовлечение в радиус транспортной доступности крупных городских агломераций городских округов и муниципальных районов, в которых проживают до 7 млн человек.

Решение этих первоочередных задач возможно только на основе создания системы управления ГА как целостным урбанистическим образованием [8]. Заметим, что применяемое в научных исследованиях и в практической жизни понятие городской агломерации де-юре в российском федеральном законодательстве отсутствует. Несмотря на это, в нашей стране в результате развития процессов урбанизации сформировалось не менее 40 крупных ГА, численность населения большинства из которых устойчиво возрастает и в целом превысила 73 млн. человек. Существующие в мировой практике формы и модели управления ГА не всегда позволяют их применить в российской практике из-за законодательных норм [6; 11].

В связи этим, начиная 2014 г., в базовый федеральный закон в области местного самоуправления (далее – МСУ) вносят значительные поправки, призванные в будущем создать основу для организации управления пространственным развитием ГА [2]. В частности, в мае 2014 г. федеральным законом № 136-ФЗ внесены поправки в несколько статей этого закона, устанавливающие порядок преобразования крупных городских округов в городские округа с внутригородским делением закона [2, ст. 2, ст. 10-14, ст. 14.1, ст. 16.1, ст. 16.2, ст. 17-19]. Тем самым введена двухуровневая модель организации МСУ на урбанизированных территориях, которая уже получила практическую реализацию в двух крупнейших городах – Челябинске и Самаре, а также в г. Махачкала. Все они являются центрами экономического роста, ядрами ГА. Двухуровневая модель допускает перераспределение полномочий между органами МСУ и органами госвласти субъекта РФ. В результате крупные городские округа, являющиеся точками роста, приобретают стимулы для развития [9].

Нельзя не упомянуть поправку, внесенную в базовый закон в июне 2015 г., согласно которой поселения, входящие в состав муниципального района, вправе на основе соглашений передавать часть вопросов местного значения муниципальным районам [2, ч. 4, ст. 14]. Этим самым создается возможность для применения договорной модели распределения полномочий при создании системы управления ГА.

Правовую основу для установления границ ГА создают изменения, внесенные в базовый закон в апреле 2017 г. [1; 2]. Эта поправка, изменяющая концептуализацию городского округа, предусматривает возможность объединения всех поселений одного муниципального района с существующим городским округом. В 2017 г. такие поглощения осуществлялись дважды [2, ст. 2; 7].

Основываясь на новом понятии городского округа («один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями»), в ряде регионов проводили комбинированные преобразования, которые были связаны с объединением всех поселений, входящих в состав муниципального района в одно городское поселение с одновременным наделением его статусом городского округа [7, ст. 2]. В 2017 г. таких преобразований совершено 10 [5].

В результате преобразований Сахалинская область стала вторым после Магаданской области субъектом РФ, вся территория которого распределена между городскими округами. Близится к завершению процесс преобразования МО в Калининградской области. В 2018 г. начался процесс формирования городских округов в Пермском крае и Белгородской области.

Значительные изменения территориальной организации МСУ произошли в Московской области. Процессы укрупнения территорий МО в Московской области начались еще в 2013 г. Они объяснялись прежде всего необходимостью более рационального использования финансовых средств МО на основе оптимизации управленческого аппарата [7]. В течение последних лет здесь наблюдался волнообразно

идущий процесс трансформации муниципальных районов в городские округа. Заметим, что все вновь образованные округа Московской области расположены в радиусе двухчасовой доступности от их окраин до ядра московской агломерации.

В результате укрупнений МО, осуществляемых различными способами, изменились их количество и структура (табл. 1).

Таблица 1

Динамика количества муниципальных образований и их структуры за период 2008-2018 гг.

Основные типы муниципальных образований в Российской Федерации	Количество муниципальных образований			
	на 01.01.2008 г.		на 01.03.2018 г.	
	единиц	% к итогу	единиц	% к итогу
Городские округа (в т. ч. городские округа с внутригородским делением)	523	2,16	595	2,72
Муниципальные районы	1 799	7,45	1 757	8,02
Городские поселения	1 732	7,17	1 532	6,99
Сельские поселения	19 864	82,24	17 735	80,96
Внутригородские территории городов федерального значения и внутригородские районы	236	0,98	286	1,31
Итого	24 154	100,00	21 905	100,00

Источник: [5]

Если в 2003 г. в РФ насчитывали 13 496 МО, то к 1 января 2008 г. их было образовано 24 154. Органы МСУ были приближены к населению. За последние 10 лет несколько увеличилась доля городских округов и муниципальных районов, но значительно снизилась доля сельских поселений. В количественном выражении их стало меньше на 2 129 единиц – разница существенная.

Разработчики Федерального закона № 131-ФЗ исходили из того, что в основе МСУ лежит коллективный интерес местной общины, местного сообщества (муниципальный интерес), который формируется в условиях общего проживания и жизнедеятельности людей в городских и сельских поселениях [2]. Поселения – первичная ячейка формирования самоуправленческих начал. Местное самоуправление – власть, наиболее приближенная к населению. В связи с изменениями, происходящими в последние годы в территориальной организации МСУ, эти основополагающие принципы начинают рушиться.

В результате укрупнения МО органы МСУ становятся зачастую недоступными для их жителей. Как отмечается в отчете Министерства юстиции РФ, площадь более 60% сельских поселений соответствует квадрату со стороной 10 км и ставит под сомнение реализацию принципа пешеходной доступности сельских поселений [5]. Это означает, что принципы МСУ принесены в жертву развития городских агломераций. Чтобы определить, насколько это оправданно, целесообразно вспомнить историю.

Исторической особенностью преобразований системы управления государством в дореволюционной России, направленных на централизацию управления, было то, что все социально-экономические реформы проводили по инициативе верхов из центра. Централизация использовалась для концентрации ресурсов на главных направлениях развития и реформы сопровождалась отказом от ряда принципов самоуправления. В СССР, когда все органы власти сверху донизу были государственными, а управление основывалось на основополагающем принципе «демократического централизма», существенных организационных изменений при проведении реформ на подготовительном этапе не требовалось.

Реализация Стратегии, как отмечается в ее проекте, обеспечивается согласованными действиями федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов МСУ, бизнеса и заинтересованных сторон. Заметим, что нормативно-правовую основу управления развитием ГА составляет механизмы межмуниципального сотрудничества, заложенные Федеральным законом № 131-ФЗ. Это означает, что чем меньше взаимодействующих сторон, тем легче в результате договориться и осуществить согласованные действия в интересах всех участников [10].

Несмотря на то, что происходящие процессы в определенной мере ущемляют интересы местного сообщества и вызывают шквал протестных движений с их стороны, они могут быть признаны не только необходимыми, но и оправданными в том случае, если будут достигнуты те цели, которые ставятся в Стратегии.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 03.04.2017 № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: Справочная правовая система «КонсультантПлюс» <http://www.consultant.ru/cons> (дата обращения 01.01.2019).
2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 29.12.2017) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: Справочная правовая система «КонсультантПлюс» <http://www.consultant.ru/cons> (дата обращения: 01.01.2019).
3. «Генеральная схема расселения на территории Российской Федерации (основные положения)» (одобрена правительством РФ, протокол 15.12.1994) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: Справочная правовая система «КонсультантПлюс» <http://www.consultant.ru/cons> (дата обращения 01.01.2019).
4. Проект Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.spsss.ru/assets/files/2018/v-nts_strategiya-prostranstvennogo-razvitiya.pdf (дата обращения 08.01.2019).
5. Доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2017 г. – начало 2018 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://minjust.ru/sites/default/files/monitoring-msu-2018_18 (дата обращения 08.01.2019).
6. Даниленко, А. К. О формах управления экономикой городской агломерации как единым целым // Актуальные проблемы и перспективы развития государственного и муниципального управления: Сборник научных статей, подготовленный в рамках III Международной научно-практической конференции (1-2 декабря 2015 г.); под ред. С.Е. Прокофьева, О.В. Паниной, С.Г. Еремина. – М.: Юстицинформ, 2016. – 414 с. – С. 97-100.
7. Забелина, Е. П. Правовое регулирование деятельности в сфере территориальной организации местного самоуправления // Муниципальная академия. – 2017. № 1. – С. 22-28.
8. Мусинова, Н. Н. Организация управления городской агломерацией: поиск решений / Н. Н. Мусинова, Н. К. Попадюк // Вестник университета. – 2018. – № 7. – С. 12-15.
9. Мусинова, Н. Н. Децентрализация управления крупным городом: теория и практика // Вестник университета. – 2014. – № 16. – С. 131-134.
10. Рой, О. М. Возможности и риски городских агломераций. // Муниципальная академия. – 2014. – № 1. – С. 38-43.
11. Сираждинов, Р. Ж. Повышение эффективности территориального планирования // Труды Братского государственного университета. Серия: Экономика и управление. – 2010. – Т. 1. – С. 135-139.

References

1. Federal'nyi zakon «O vnesenii izmenenii v Federal'nyi zakon «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii» ot 03.04.2017 № 62-FZ [*Federal law «On amendments to the Federal law» on General principles of local self-government organization in the Russian Federation» dated 03.04.2017 № 62-FZ*] Available at: Spravochnaya pravovaya sistema «Konsul'tantPlyus» <http://www.consultant.ru/cons> (accessed 01.01.2019).
2. Federal'nyi zakon ot 06.10.2003 № 131-FZ «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii» (red. ot 29.12.2017) [*Federal daw № 131-FZ dated 06.10.2003 «On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation» (edition of 29.12.2017)*]. Available at: Spravochnaya pravovaya sistema «Konsul'tantPlyus» <http://www.consultant.ru/cons> (accessed 01.01.2019).
3. «General'naya skhema rasseleniya na territorii Rossiiskoi Federatsii (osnovnye polozheniya)» (odobrena pravitel'stvom RF, protokol 15.12.1994) [*«General scheme of settlement on the territory of the Russian Federation (basic provisions)» (approved by the government of the Russian Federation, Protocol 15.12.1994)*] Available at: Spravochnaya pravovaya sistema «Konsul'tantPlyus» <http://www.consultant.ru/cons> (accessed 01.01.2019).
4. Proekt Strategii prostranstvennogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii na period do 2025 g [*Project of Strategy of spatial development of the Russian Federation until 2025*]. Available at: Spravochnaya pravovaya sistema «Konsul'tantPlyus» <http://www.consultant.ru/cons> (accessed 08.01.2019).

5. Doklad o sostoyanii i osnovnykh napravleniyakh razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii (dannye za 2017 g. – nachalo 2018 g.) [*The report on a state and the main directions of development of local government in the Russian Federation (data for 2017 – the beginning of 2018)*]. Available at: http://minjust.ru/sites/default/files/monitoring-msu-2018_18 (accessed 08.01.2019).
6. Danilenko A. K. O formakh upravleniya ekonomikoï gorodskoi aglomeratsii kak edinyim tselym [*About the forms of government economy of city agglomeration as a whole*]. Aktual'nye problemy i perspektivy razvitiya gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya: Sbornik nauchnykh statei, podgotovlennyy v ramkakh III Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii (1-2 dekabrya 2015 g.) [*Current problems and prospects of development of the public and municipal administration: The collection of scientific articles prepared within the III International scientific and practical conference (on December 1-2, 2015)*]; under the editorship of S. E. Prokof'eva, O. V. Paninoy, S. G. Eremina. Moscow, Yustitsinform, 2016, pp. 97-100.
7. Zabelina E. P. Pravovoe regulirovanie deyatel'nosti v sfere territorial'noi organizatsii mestnogo samoupravleniya [*Legal regulation of activity in the sphere of the territorial organization of local government*]. Munitsipal'naya akademiya, 2017, I. 1, pp. 22-28.
8. Musinova N. N., Popadyuk N. K. Organizatsiya upravleniya gorodskoi aglomeratsiei: poisk reshenii [*Organization of management of city agglomeration: finding solutions*]. Vestnik universiteta, 2018, I. 7, pp. 12-15.
9. Musinova N. N. Detsentralizatsiya upravleniya krupnym gorodom: teoriya i praktika [*Decentralization of management of the large city: theory and Practician*]. Vestnik universiteta, 2014, I. 16, pp. 131-134.
10. Roi O. M. Vozmozhnosti i riski gorodskikh aglomeratsii [*Opportunities and risks of city agglomeration*]. Munitsipal'naya akademiya, 2014, I. 1, pp. 38-43.
11. Sirazhdinov R. Zh. Povyshenie effektivnosti territorial'nogo planirovaniya [*Improving the efficiency of territorial planning*]. Trudy Bratskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Ekonomika i upravlenie [*Proceedings of the Bratsk State University. Series: Economics and management*], 2010, V. 1, pp. 135-139.