

оригинальная статья

Законодательные основы создания и развития агломераций в Кемеровской области – Кузбассе

Лисина Наталья Леонидовна
Кемеровский государственный университет, Россия, Кемерово
<https://orcid.org/0000-0001-8707-2274>
lisina_nl@mail.ru

Ушакова Александра Павловна
Кемеровский государственный университет, Россия, Кемерово
Баев Вячеслав Джурович
Кемеровский государственный университет, Россия, Кемерово

Поступила в редакцию 06.02.2023. Принята после рецензирования 01.03.2023. Принята в печать 01.03.2023.

Аннотация: Рассмотрены правовые основы создания и развития агломераций в Кузбассе через призму Закона Кемеровской области – Кузбасса «О создании и развитии агломераций в Кемеровской области» и опыта агломерационных процессов других субъектов Российской Федерации. В целях сбалансированного социально-экономического и экологического развития агломераций требуются выявление правовых признаков агломерации, определение юридических действий, необходимых для их создания, эффективная система управления агломерационными процессами с созданием специальных органов управления ими. Эти правовые вопросы явились предметом рассмотрения Кузбасса как региона, приступившего к развитию агломераций сравнительно недавно. Успешность агломерационных процессов во многом зависит от качества нормативной правовой основы в субъекте Российской Федерации, поскольку на федеральном уровне должное правовое регулирование создания и развития агломераций отсутствует. В качестве предмета правового регулирования закона «О создании и развитии агломераций в Кемеровской области» авторы видят общественные отношения в сфере создания, развития и ликвидации нового вида специальных территориальных единиц Кемеровской области (агломераций), имеющих особые цели и задачи управления. Его уникальность состоит в максимальном приближении агломерации к специальной территориальной единице. Изучение опыта иных регионов по созданию и развитию городских агломераций позволило сделать ряд предложений, направленных на совершенствование правового регулирования агломерационных процессов в Кемеровской области. Представляется необходимым наличие стратегий (концепций) развития агломераций, заключение межмуниципальных соглашений о взаимодействии, согласование с Координационным советом документации о территориальном планировании и градостроительном зонировании.

Ключевые слова: агломерация, пространственное развитие, модель управления агломерацией, территориальное устройство, градостроительство, правовое регулирование создания агломераций, законы об агломерациях

Цитирование: Лисина Н. Л., Ушакова А. П., Баев В. Д. Законодательные основы создания и развития агломераций в Кемеровской области – Кузбассе. *Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки*. 2023. Т. 7. № 2. С. 214–223. <https://doi.org/10.21603/2542-1840-2023-7-2-214-223>

full article

Legislative Basis for the Development of Agglomerations in the Kemerovo Region (Kuzbass)

Natalia L. Lisina
Kemerovo State University, Kemerovo, Russia
<https://orcid.org/0000-0001-8707-2274>
lisina_nl@mail.ru

Alexandra P. Ushakova
Kemerovo State University, Russia, Kemerovo
Vyacheslav D. Baev
Kemerovo State University, Russia, Kemerovo

Received 6 Feb 2023. Accepted after peer review 1 Mar 2023. Accepted for publication 1 Mar 2023.

Abstract: The article describes the legal foundations behind the development of agglomerations in Kuzbass based on the local law and the best practices in other regions. A balanced socio-economic and ecological development of agglomerations depends on the legal status of agglomeration and the legal actions necessary to obtain this status. An effective management of agglomeration processes requires special management bodies. The Kemerovo Region is relatively new to agglomeration development. The success of agglomeration processes largely depends on the quality of the regional regulatory laws since no proper legal regulation exists at the federal level. According

to the regional Law on the Development of Agglomerations in the Kemerovo Region, urban agglomerations are a new type of special territorial units with special management goals and objectives. The best practice analysis resulted in a number of proposals aimed at improving the legal regulation of agglomeration processes in the Kemerovo Region. The regional law needs strategies and concepts of urban development, inter-municipal cooperation agreements, and a Coordinating Council to unify documentation on territorial planning and urban zoning.

Keywords: agglomeration, spatial development, agglomeration management model, territorial organization, urban planning, legal regulation of urban development, laws on agglomerations

Citation: Lisina N. L., Ushakova A. P., Baev V. D. Legislative Basis for the Development of Agglomerations in the Kemerovo Region (Kuzbass). *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye i obshchestvennye nauki*, 2023, 7(2): 214–223. (In Russ.) <https://doi.org/10.21603/2542-1840-2023-7-2-214-223>

Введение

Процесс развития городских агломераций в своем естественном, «стихийном» варианте приводит к возникновению целого ряда трудно решаемых проблем. Некоторые из них являются типичными спутниками большого города (перегруженность дорог, точечная и плотная застройка, загрязнение компонентов окружающей среды, застройка «зеленого пояса» и др.). Для решения этих и многих других проблем требуется создание эффективной системы управления на надгородском – агломерационном – уровне, которая обеспечит благоприятные условия проживания населения. На данный момент происходит апробация разных моделей управления городскими агломерациями на базе некоторых наиболее активных российских городов и регионов.

В тех субъектах Российской Федерации, которые приняли решение о начале работы на уровне агломераций до момента создания необходимой федеральной законодательной базы, были приняты региональные нормативные акты или заключены специальные межмуниципальные соглашения. В числе таких субъектов РФ и Кемеровская область – Кузбасс. В 2022 г. принят Закон Кемеровской области – Кузбасса «О создании и развитии агломераций в Кемеровской области»¹ (далее – Закон Кемеровской области – Кузбасса об агломерациях). На основе данного Закона в Кузбассе были юридически созданы две агломерации – Северокузбасская и Южнокузбасская. Возникают закономерные вопросы: достаточно ли его принятия для функционирования агломераций в регионе, обеспечивает ли он социально-экономическое и экологическое развитие Кузбасса, каковы особенности его содержания в сопоставлении с опытом правового регулирования иных субъектов РФ. Необходимость правовой оценки Закона Кемеровской области – Кузбасса об агломерациях предопределяет актуальность, научную и практическую значимость настоящего исследования.

Результаты

Предмет правового регулирования Закона

Кемеровской области – Кузбасса об агломерациях

Любой нормативный правовой акт регулирует определенный круг общественных отношений, которые составляют предмет его правового регулирования. В ст. 1 Закона Кемеровской области – Кузбасса об агломерациях предмет регулирования определен следующим образом: «Настоящий закон устанавливает основные понятия, цели, задачи и порядок создания агломераций в Кемеровской области – Кузбассе, принципы развития агломераций в Кемеровской области – Кузбассе, полномочия органов государственной власти Кемеровской области – Кузбасса в сфере развития агломераций в Кемеровской области – Кузбассе, а также регулирует отдельные вопросы, связанные с развитием агломераций в Кемеровской области – Кузбассе»².

Квалифицируя перечисленные правовые отношения с точки зрения науки конституционного права, можно утверждать, что предмет правового регулирования Закона Кемеровской области – Кузбасса об агломерациях составляют общественные отношения в сфере создания, развития и ликвидации нового вида специальных территориальных единиц Кемеровской области (агломераций), имеющих особые цели и задачи управления.

Уникальность данного закона по сравнению с правовым регулированием иных субъектов РФ заключается в максимальном приближении агломерации к специальной территориальной единице. В Законе об агломерациях установлены правила, достаточные для создания или ликвидации в будущем подобных территориальных единиц, а также для организации специальных органов управления в их границах.

Что такое специальные территориальные единицы? Это базовые ячейки системы одного из видов территориального устройства – специального территориального устройства.

¹ О создании и развитии агломераций в Кемеровской области – Кузбассе. Закон Кемеровской области – Кузбасса № 28-ОЗ от 24.03.2022. *Законодательный вестник Кузбасса*. 24.03.2022.

² Там же.

В субъекте РФ могут одновременно существовать три разных вида территориального устройства [1] (границы их территориальных единиц могут пересекаться):

1. Административно-территориальное устройство устанавливает территориальное разделение функций федеральных и региональных органов исполнительной власти. Административно-территориальными единицами могут быть города, села, посёлки городского типа, административные районы и др.

2. Территориальная организация местного самоуправления позволяет территориально организовать работу органов местного самоуправления. Здесь территориальными единицами выступают муниципальные образования разных видов.

3. Специальное территориальное устройство позволяет установить особенности территориальной организации работы одного конкретного органа государственной власти (например, военные округа, федеральные арбитражные округа, участки мировых судей), либо решить специальную управленческую задачу, связанную с определенной территорией (особо охраняемые природные территории, территории введения чрезвычайного положения и др.). Специальные территориальные единицы могут быть разного масштаба – от макрорегионального уровня (федеральные округа) и до внутримunicipального (судебные участки мировых судей, участки избирательных комиссий). В числе таких специальных территориальных единиц могут быть и агломерации, такое их понимание полностью соответствует и составу, и смыслу тех правовых норм, которые получили закрепление в Законе об агломерациях в Кемеровской области.

Научная квалификация правовых отношений, составляющих предмет регулирования Закона Кемеровской области – Кузбасса об агломерациях, позволяет исследовать вопрос о соотношении предметов ведения РФ и Кемеровской области по данному вопросу.

Соотношение предметов ведения Российской Федерации и Кузбасса по вопросам, связанным с городскими агломерациями

Вопросы создания и управления городскими агломерациями достаточно сложно квалифицировать с точки зрения разделения вопросов исключительного ведения федерации, совместного ведения и собственного ведения субъектов РФ. Такие правоотношения наиболее близки к области территориального устройства субъекта РФ (в части создания специальной территориальной единицы – агломерации) и к градостроительным отношениям (которые и образуют объект управления создаваемых в агломерации особых органов).

1. Отношения в сфере территориального устройства субъекта РФ (создание специальной территориальной единицы для функционирования регионального органа власти) прямо не названы в перечне предметов ведения федерации (ст. 71 Конституции РФ³) или предметов совместного ведения (ст. 72 Конституции РФ). В ст. 6 Устава Кемеровской области⁴ в числе предметов ведения региона названы установление системы органов государственной власти, иных государственных органов, порядка их формирования, организации деятельности, разграничение компетенции этих органов исходя из общих принципов, закрепленных Конституцией РФ и федеральным законом (ч. 2 ст. 6) и решение вопросов административно-территориального устройства Кемеровской области – Кузбасса (ч. 5 ст. 6). Известный конституционалист С. А. Авакьян тоже относит административно-территориальное устройство к предметам собственного ведения субъектов РФ [2, с. 132].

Обратим внимание, что в обоих названных выше источниках в качестве предмета собственного ведения субъекта РФ названо «административно-территориальное устройство», в то время как в случае агломераций мы имеем дело со «специальным территориальным устройством». На наш взгляд, специальное территориальное устройство субъекта РФ тоже должно входить в предмет собственного ведения субъекта РФ.

Во-первых, отношения в области специального территориального устройства субъекта РФ не отнесены к предметам ведения РФ или к предметам совместного ведения в ст. 71 и 72 Конституции, что теоретически позволяет применить к ним положения ст. 73 Конституции о полноте государственной власти субъектов РФ вне пределов ведения и полномочий РФ по предметам совместного ведения.

Во-вторых, правовые отношения по поводу административно-территориального устройства и специального территориального устройства объективно схожи.

В-третьих, процесс создания специальной территориальной единицы (агломерации) тесно связан с установлением состава органов государственной власти субъекта РФ (созданием Координационного совета агломерации). Право субъектов РФ самостоятельно устанавливать систему органов государственной власти субъекта РФ предусмотрено в ч. 5 ст. 1 ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ»⁵. Наличие права субъекта РФ самостоятельно создавать специализированные органы должно означать и правомерность создания специальной территориальной единицы, необходимой для организации деятельности данного органа в пространстве.

³ Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 01.07.2020). ИПП Гарант.

⁴ Устав Кемеровской области – Кузбасса. Принят Законодательным Собранием КО 09.04.1997. *Законодательный вестник Кузбасса*. 08.07.2022.

⁵ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ. ФЗ № 414 от 21.12.2021. *СЗ РФ*. 27.12.2021. № 52 (ч. 1). Ст. 8975.

Таким образом, в части установления правил создания и ликвидации агломерации как специальной территориальной единицы Кемеровской области, а также порядка создания органов управления агломерациями Закон Кемеровской области – Кузбасса об агломерациях принят в пределах предметов собственного ведения Кемеровской области.

2. Отношения в сфере градостроительной деятельности непосредственно не названы в Конституции ни в числе предметов ведения федерации (ст. 71), ни в числе вопросов совместного ведения (ст. 72). Исходя из этого, можно было бы заключить, что они находятся в сфере ведения субъектов РФ. Конституционный Суд определил⁶, что законодательство в сфере градостроительной деятельности находится в сфере совместного ведения РФ и субъектов РФ, поскольку отношения в сфере градостроительной деятельности имеют комплексный, межотраслевой характер, в их основе находятся административное, земельное, водное, лесное законодательство и законодательство об охране окружающей среды, отнесенные ст. 72 Конституции РФ к предметам совместного ведения.

В сфере совместного ведения субъекты РФ вправе принимать собственные акты по тем вопросам, которые не были урегулированы федеральным законодательством (т.н. опережающее правотворчество). Однако в настоящий момент в Законе Кемеровской области – Кузбасса об агломерациях нет регулятивных норм, дополняющих федеральное законодательство в сфере градостроительной деятельности. Здесь может потребоваться уточнение по поводу ст. 10 Закона Кемеровской области – Кузбасса об агломерациях, в которой предусмотрено, что органы государственной власти Кемеровской области оказывают поддержку агломерациям в различных областях (содействие комплексному освоению территории, развитие конкурентных преимуществ агломерации и др.). Представляется, что основное назначение этой статьи – в установлении базовых направлений региональной политики в отношении агломераций. Эта статья непосредственно не устанавливает права или обязанности в части оказания такого содействия, а лишь декларирует намерение, подчеркивает важность именно этих направлений поддержки. Нормы ст. 10 указанного закона можно отнести к декларативным.

Терминологический аппарат

Основу терминологического аппарата законодательства в сфере развития агломераций составляют понятия *агломерация* и *городская агломерация*. Оба термина не являются общепотребительными, а относятся

к специальным, т.е. используемым в той или иной отрасли научного знания. Согласно правилам юридической техники специальные неюридические термины обычно употребляются в нормативных актах в том значении, которое закрепляют за ними соответствующие отрасли знаний [3, с. 166]. Они могут определяться в нормативном акте и иным образом, чем это предлагается в научных работах, но с сохранением общего смысла.

Между тем задача внедрения терминов *агломерация* и *городская агломерация* в законодательство достаточно сложна. Основной причиной сложности представляется многозначность понятия *агломерация*. Оно может употребляться в качестве сокращенной формы как от термина *городская агломерация*, так и от термина *агломерация экономической активности*. В результате одинаковый по написанию термин означает два разных явления, изучаемых в рамках двух разных наук – геоурбанистики и экономики. Эти науки по-разному понимают сущность агломерации, способы определения ее границ, важнейшие тенденции ее развития и актуальные управленческие задачи.

Первое значение термина – геоурбанистическое. В рамках геоурбанистики – научного направления на стыке географии и градостроительства – изучается городская агломерация как группа интенсивно связанных населенных пунктов. В отличие от классической географии городов, в геоурбанистике основное внимание уделяется «не отдельным городам, а целой сети городов и общему процессу урбанизации, во всем многообразии его пространственных форм» [4, с. 3]. На современном этапе развития общества именно городская агломерация, а не отдельный единичный город, считается базовой ячейкой системы расселения, основным объектом прогнозирования и проектирования [4, с. 4–5; 5, с. 22].

В качестве классического приводится определение городской агломерации, предложенное профессором Г. М. Лаппо – это «компактная территориальная группировка городских и сельских поселений, объединенных в динамичную локальную систему многообразными интенсивными связями: производственными, деловыми, трудовыми, культурно-бытовыми, рекреационными и прочими, а также совместным использованием ресурсов агломерационного ареала» [5, с. 92].

Обычно выделяют следующие признаки городской агломерации [5, с. 23–34; 6; 7]:

1. Скопление городов, поселков, деревень и других населенных мест и пространство между ними.
2. Один или два города составляют ядро, остальные – периферию, города-спутники.

⁶ Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Московской городской Думы о проверке конституционности ч. 3 ст. 3 Градостроительного кодекса РФ и пп. 42 п. 2 ст. 26.3 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Определение КС РФ № 468-О от 01.12.2005. *Вестник КС РФ*. 2006. № 2.

3. Наличие тесных связей между ними. Важно уточнить критерий, по которому связи можно считать тесными, ведь практически все города, даже очень отдаленные, связаны между собой. В качестве базовых обычно принимаются трудовые связи. В российской науке наиболее распространенным критерием для оценки интенсивности связей между населенными пунктами считаются регулярные маятниковые миграции – ежедневные поездки населения на работу и с работы. Границы агломерации обычно близки к пределам 1,5-часовой транспортной доступности до места работы, т. е. поездки большей длительности статистически малочисленны. В США для оценки интенсивности связей используется критерий занятости – если 25 % жителей населенного пункта работают в городе-ядре, то он относится к данной агломерации.

4. Компактность расположения. Обычно 1,5-часовая транспортная доступность возможна в радиусе приблизительно 50 км.

5. Людность (постоянное население) должна быть выше минимального порога. Для агломераций разных масштабов называются разные пороговые величины. В Стратегии пространственного развития РФ⁷ установлены значения 500 тыс. населения для крупной городской агломерации и 1 млн – для крупнейшей.

6. Совместное использование инфраструктуры (транспорт, электроснабжение, газоснабжение, полигоны твердых бытовых отходов, больницы, университеты, экологический каркас и многие другие виды инфраструктуры).

В географической и градостроительной науках разработаны многочисленные методики определения точных границ городских агломераций и их картографического отображения с использованием данных признаков. Для них определение точной границы агломерации как объекта, реально существующего в пространстве, имеет принципиальное значение.

Целями управления городскими агломерациями градостроители считают уменьшение транспортных заторов, выравнивание уровня жизни населения города-центра и городов-спутников и улучшение экологической обстановки в городских агломерациях. Важнейшим направлением муниципальной политики считается стимулирование переселения предприятий из центров городов в пригороды; спланированное, а не хаотичное освоение новых районов или реконструкция старых. Управленческо-правовыми средствами достижения этих целей могут быть регулирование цен на землю путем установления территориальных зон, установление правовых ограничений застройки определенных территорий, нормирование параметров строительства (этажность, плотность

застройки, нормы отступа от красных линий улиц и дорог и другие показатели). Иногда вводятся дополнительные налоги или льготы с целью стимулирования перемещения предприятий и офисов из центрального города агломерации в пригороды.

При таком подходе к пониманию городских агломераций ускорение экономического развития обычно не рассматривается в качестве главной управленческой цели – это, скорее, закономерный эффект правильной градостроительной политики, подчиненной принципам сбалансированности разных сторон развития.

Второе значение термина – экономическое.

В рамках экономических наук изучается агломерация предприятий, агломерация экономической активности, под которыми в самом общем виде понимается процесс территориального сближения предприятий. Агломерация экономической активности обычно изучается во взаимосвязи с агломерационным эффектом, именуемым также агломерационной экономией, который понимается как «добавочный социально-экономический эффект благодаря концентрации экономических субъектов и росту их взаимодействия по сравнению с распыленным и автономным их развитием» [8, с. 119]. Такой эффект возникает при близком расположении либо нескольких предприятий одной отрасли (этот процесс именуется *концентрация*), либо нескольких предприятий разных отраслей (этот процесс именуется *агломерация*) [9, р. 87].

Для признания существования агломерации экономической активности не имеет принципиального значения, находятся ли предприятия в городе или в сельской местности, является ли этот город единственным или это «созвездие городов». Установление четких пространственных границ этого явления в экономической науке также не принципиально – главное, чтобы взаимное расположение предприятий действительно снижало их издержки и увеличивало эффективность их работы. В отличие от географо-градостроительного подхода, четко связывающего городскую агломерацию со строго определенным уровнем системы расселения, в экономической науке процесс агломерации может рассматриваться в разных масштабах – начиная от группирования нескольких кафе и ресторанов на одной улице и заканчивая анализом пространственной структуры мировой экономики [8, с. 120; 10, р. 142].

Управление процессами агломерации экономической активности преследует цель усиления экономической эффективности, ускорения экономического роста и научно-технического развития. Эти цели уже давно стали стержневыми темами политической риторики. Интересно, что и слово *кластер*, активно используемое политиками разного ранга, происходит

⁷ Об утверждении Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 г. Распоряжение Правительства РФ № 207-р от 13.02.2019. СЗ РФ. 18.02.2019. № 7 (ч. II). Ст. 702.

из этого же направления экономической науки (процесс *кластеризации* иногда называют синонимом процесса *агломерации* [10, р. 142]).

Наиболее активно используемые организационно-правовые средства управления агломерацией экономической активности – создание особых экономических зон различного типа и участие государства в финансировании крупных проектов путем предоставления субсидий или государственно-частного партнерства.

Группирование предприятий наиболее часто происходит в городах. Поэтому между агломерацией как процессом концентрирования экономической активности и агломерацией как группой городов имеется взаимосвязь. Эта взаимосвязь двойственная: с одной стороны, процесс сближения предприятий является причиной возникновения городов, с другой – уже существующие города сами вызывают все большее уплотнение экономической активности.

Таким образом, понятия агломерации как группы населенных пунктов и агломерации как экономического процесса означают разные явления, пересекающиеся лишь частично. Разное понимание агломерации влечет формирование разных наборов целей управления и разных инструментов, используемых для их достижения.

В ст. 2 Закона представлено следующее определение: «агломерация – это группа муниципальных образований в Кемеровской области – Кузбассе, объединяемых в определенных ими границах исходя из их географического положения и социально-экономических интересов для развития хозяйственных, трудовых, транспортных, научно-образовательных, культурных, рекреационных и иных связей в целях повышения качества жизни населения, улучшения условий ведения хозяйственной деятельности, реализации крупных инфраструктурных проектов»⁸.

Анализ приведенного определения и иных положений данного Закона показывает, что в нем совмещаются экономический и градостроительный подходы к пониманию агломерации. На это указывает ряд обстоятельств:

1. В Законе говорится о группе муниципальных образований, но нет указания на масштаб этой группы, на традиционные для градостроителей критерии 1,5-часовой транспортной доступности, пределов ежедневных маятниковых миграций или плотности населения. Здесь наблюдается смешение двух концепций. С одной стороны, незначительное внимание к территориальному масштабу агломерации характерно для экономического подхода. С другой – само понимание агломерации как группы населенных пунктов (или муниципальных образований) ближе к градостроительному подходу, поскольку это характеризует объект, а не процесс.

2. Цель создания агломераций, декларируемая в ст. 3 Закона, характерна только для экономического подхода к управлению агломерациями, в частности, целью создания агломераций является обеспечение устойчивого экономического роста, инвестиционной привлекательности и улучшение качества жизни населения. Градостроительный подход к управлению агломерациями в качестве главных целей управления называет сбалансированность развития агломерации, снижение загруженности дорог, рациональное распределение населения и мест работы и улучшение качества городской среды (все это можно объединить одной фразой: «город, комфортный для людей»). А для экономического подхода характерен приоритет роста экономики, усматриваемый в ст. 3 Закона.

3. О приоритете экономического подхода косвенно свидетельствует используемая в Законе терминология: вместо принятого в градостроительстве термина *городские агломерации* Закон говорит просто об *агломерациях*.

4. Принципы развития агломераций, приведенные в ст. 6 Закона, могут быть использованы для управления в рамках обоих подходов.

5. Конкретные направления поддержки развития агломераций, предусмотренные ст. 10 Закона, характерны для градостроительного подхода.

Возможно, причина подобного совмещения подходов связана со схожим совмещением, наблюдаемом в Стратегии пространственного развития РФ: в ней приводится классическое градостроительное определение городских агломераций, однако в дальнейшем по тексту Стратегии вопросы их развития рассматриваются уже преимущественно в экономическом контексте.

Совмещение градостроительного и экономического понимания агломерации теоретически допустимо, но несет в себе серьезный управленческий риск: необходимо сбалансированно совместить способы управления городскими агломерациями как группой населенных пунктов со способами стимулирования экономического развития. Важно «не потерять» задачу создания комфортного города при одновременном решении задачи ускорения экономического роста. Чрезмерный упор на развитие экономики может повлечь утрату внимания к вопросам охраны окружающей среды, гармоничного совмещения разных видов активности в рамках ограниченного пространства, решить проблему транспортных пробок, потерю зеленого пояса вокруг городов и нарастание социально-экономического отставания городов-спутников от города-ядра. В некоторых странах этому уделяется особое внимание через инструмент стратегического планирования (стратегического планирования рисков, экологического планирования, стратегии зонирования и др.) [11; 12].

⁸ О создании и развитии агломераций в Кемеровской области – Кузбассе...

Второй риск совмещения подходов – сложности с определением понятия агломерации и, как следствие, отсутствие четкого подхода к определению границ агломерации. Только градостроительный подход дает критерии для определения границ реально сложившейся агломерации (имеется широкая практика их применения и проведения специализированных изысканий). В противном случае границы агломерации будут определяться произвольно, без учета реально сложившихся взаимосвязей населенных пунктов. Без четких критериев агломерацией можно назвать любые населенные пункты или совокупность населенных пунктов, объединенных в некую макрорегиональную экономическую зону.

Указанные риски нивелировались в управленческой практике успешных городских агломераций России (например, Самарско-Тольяттинская, Саратовская, Челябинская, Пермская, Барнаульская агломерации, Агломерация «Горный Урал») путем разработки в тесной взаимосвязи двух стратегических документов: Концепции (или Стратегии) развития агломерации и Схемы территориального планирования агломерации (или изменений в Схему территориального планирования субъекта РФ). В Концепции фиксируются границы агломерации, определяются основные агломерационные проекты и расположение территориальных кластеров, в Схеме – более точные границы, список объектов федерального, регионального и местного значения (необходимых для реализации агломерационных проектов), а также территориальные зоны, отражающие расположение кластеров. При этом во всех изученных нами примерах разработки Концепции (стратегии) развития агломерации границы агломераций определялись по итогам специальных градостроительных изысканий.

Принципы развития городских агломераций и их обеспечение регулятивными нормами

Принципы развития городских агломераций закреплены в ст. 6 Закона Кемеровской области – Кузбасса об агломерациях, среди которых названы: обеспечение равных возможностей для реализации конституционных прав и свобод граждан РФ на всей территории Кемеровской области – Кузбасса; дифференцированный подход к направлениям и мерам государственной поддержки социально-экономического развития агломераций с учетом демографической ситуации, особенностей системы расселения, уровня и динамики развития экономики и специфических природно-климатических условий; комплексный подход к социально-экономическому развитию агломераций; содействие развитию межрегионального и межмуниципального сотрудничества; обеспечение гарантий прав коренных малочисленных народов, включая поддержку их экономического, социального и культурного развития, защиту исконной среды обитания и традиционного природопользования

и образа жизни; рациональное природопользование, сохранение природного и историко-культурного наследия, обеспечение доступа к природным и культурным ценностям; учет интересов и мнения населения и бизнеса при планировании социально-экономического развития агломераций.

Основополагающие идеи, заложенные в указанном Законе, создают правовые условия для их реализации как в его правовых нормах, так и в нормах иных правовых актов. Так, к регулятивным нормам можно отнести положения Закона Кемеровской области – Кузбасса об агломерациях, закрепляющие компетенцию органов государственной власти Кемеровской области – Кузбасса в сфере развития агломераций (ст. 7, 8, 9), формы поддержки агломераций со стороны органов государственной власти Кемеровской области – Кузбасса (ст. 10), полномочия межмуниципального координационного совета по развитию агломерации (ст. 12), регулирующие финансирование агломерационных проектов (ст. 11).

Однако регулятивных норм, содержащихся в Законе Кемеровской области – Кузбасса об агломерациях, недостаточно для реализации всех принципов развития агломераций. Принципы дифференцированного подхода к направлениям и мерам государственной поддержки социально-экономического развития агломераций, обеспечения гарантий прав коренных малочисленных народов, рационального природопользования, сохранения природного и историко-культурного наследия, обеспечения доступа к природным и культурным ценностям; учета интересов и мнения населения и бизнеса при планировании социально-экономического развития агломераций не нашли своего выражения в регулятивных нормах Закона Кемеровской области – Кузбасса об агломерациях.

При этом реализация данных принципов возможна путем использования правовых механизмов, содержащихся в отраслевом законодательстве федерального уровня. Развитие городских агломераций связано с использованием территории, что предопределяет необходимость учета правовых норм различных отраслей права и законодательства. Применение только Закона Кемеровской области – Кузбасса об агломерациях к регулированию общественных отношений, складывающихся в процессе развития агломераций, невозможно. Закон содержит недостаточно регулятивных норм, чтобы обеспечить реализацию всех принципов развития агломераций.

С точки зрения соотношения принципов развития агломераций с принципами градостроительного, экологического, земельного, транспортного, энергетического законодательства наибольший интерес вызывают такие принципы развития агломераций, как комплексный подход, обеспечение гарантий прав коренных малочисленных народов, рациональное

природопользование. Очевидно, что развитие городских агломераций не должно нарушать нормы федерального законодательства. Принципы развития городских агломераций должны не противоречить принципам федерального законодательства, закрепляющих начала охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, а также сбалансированного развития территорий [13].

Так, развитие городских агломераций непосредственно будет затрагивать вопросы застройки территории. Это подтверждается тем, что в Законе закреплена деятельность органов государственной власти Кемеровской области – Кузбасса, направленная на комплексное освоение территории. Вопросы для территориального планирования и градостроительного зонирования имеют существенное значение для развития городских агломераций в условиях межмуниципального сотрудничества. Застройка агломерации может сопровождаться подготовкой документов территориального планирования части субъекта РФ. Комплексное и устойчивое развитие территории агломерации может быть обеспечено подготовкой схемы территориального планирования части территории субъекта РФ. Такая ситуация будет реализацией комплексного подхода к социально-экономическому развитию агломераций. В этой связи с точки зрения развития городских агломераций необходимо соблюдение принципов, заложенных в ст. 2 Градостроительного кодекса РФ⁹.

На территории Кузбасса находится большое число промышленных предприятий, которые могут стать одним из механизмов развития городских агломераций (например, путем создания трудовых миграций на территории агломерации). В то же время нужно учитывать, что деятельность таких предприятий сопряжена с негативным воздействием на окружающую среду. Развитие промышленности, деятельность промышленных предприятий должны происходить исключительно при соблюдении правовых предписаний, регулирующих отношения по охране окружающей среды. Развитие агломераций не должно приводить к повышению уровня негативного воздействия на компоненты окружающей среды. Реализация принципов экологического законодательства позволит обеспечить право человека на благоприятную окружающую среду, благоприятные условия для жизни на территории агломерации. Развитие агломерации должно сопровождаться мерами по сокращению миграции населения из Кузбасса и улучшению качества жизни. Представляется крайне важным обеспечивать экологическое развитие агломераций в Кузбассе через реализацию принципов охраны окружающей среды, заложенных в ст. 3 ФЗ «Об охране окружающей среды»¹⁰.

Принципы развития городских агломераций подчеркивают социально-экономический характер межмуниципального сотрудничества. Решение социально-экономических задач не должно приводить к сокращению значимости вопросов охраны земли как компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве. Застройка территории агломерации не должна приводить к нарушениям принципов земельного законодательства, необоснованного сокращения сельскохозяйственных и лесных земель.

Управленческая модель, формируемая в агломерациях Кемеровской области – Кузбасса

Анализ правового регулирования и практики по созданию и развитию городских агломераций в субъектах РФ позволяет выделить несколько моделей управления городскими агломерациями:

1. **Города федерального значения** (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь), опыт которых относительно слабо применим для решения юридических проблем агломераций Кемеровской области – Кузбасса.

2. **Горизонтальная модель** основана на активности муниципалитетов, координируемых без участия региона путем межмуниципального сотрудничества (к примеру, Барнаульская, Екатеринбургская, Челябинская агломерации, агломерация «Горный Урал»).

3. **Вертикальная модель** основана на передаче полномочий, связанных с управлением агломерациями, на уровень региона. Органы местного самоуправления юридически продолжают существовать, но остаются практически полностью без полномочий в сфере градостроительства и земельных отношений. Органы местного самоуправления не являются юридически и политически значимыми участниками процесса управления агломерацией (например, Владивостокская и Нижегородская агломерации, Саратовская агломерация (переходит к вертикальной модели с 2023 г.)).

4. **Смешанная модель** основана на создании специального совещательного органа – Координационного совета, позволяющего координировать решения и действия как органов государственной власти субъекта РФ, так и органов местного самоуправления. При такой модели передачи полномочий обычно не происходит (встречаются исключения по отдельным узким вопросам). В дополнение к Координационному совету, как правило, используются межмуниципальные договоры и / или межмуниципальные юридические лица (к примеру, Новосибирская, Самаро-Тольяттинская, Пермская агломерации).

Исходя из наличия Координационного совета и отсутствия правовых актов о масштабной передаче

⁹ Градостроительный кодекс РФ. ФЗ № 190 от 29.12.2004. СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

¹⁰ Об охране окружающей среды. ФЗ № 7 от 10.01.2002. СЗ РФ. № 2. Ст. 133.

полномочий в сфере градостроительства и земельных отношений, в Кемеровской области – Кузбассе формируется смешанная модель управления. При этом, по сравнению с практикой иных субъектов РФ, опыт управления агломерациями Кузбасса имеет существенную юридическую особенность. Во многих российских агломерациях (например, Новосибирск, Саратов, Пермь, Самарско-Тольяттинская агломерация, Екатеринбург, Владивосток, Барнаул, агломерация «Горный Урал», Челябинск) первичным документом, фиксирующим создание агломерации как юридического объекта, было соглашение между муниципальными образованиями (в некоторых случаях – с участием региона). Именно в нем фиксировалось намерение будущего регионально-муниципального сотрудничества, состав участников, границы управляемой территории, иногда – вопросы передачи полномочий. Сами создаваемые агломерации юридически чаще всего представляли собой «союз городов» (кроме случаев вертикальной модели).

В Кузбассе предусмотрен иной механизм. Агломерация как юридический объект создается путем рассмотрения инициативы Законодательным Собранием Кемеровской области – Кузбасса (ст. 5 Закона Кемеровской области – Кузбасса об агломерациях). Согласие муниципальных образований фиксируется решениями их представительных органов о выражении согласия, которые должны прилагаться к документу, выражающему инициативу создания агломерации. Первичным документом, фиксирующим создание агломерации как юридического объекта, будет решение Законодательного Собрания Кемеровской области – Кузбасса о создании конкретной агломерации. Такой механизм создания полностью соответствует представлениям о порядке создания специальных территориальных единиц субъекта РФ, к которым мы предлагаем относить агломерацию как юридический объект.

В то же время опыт других регионов по созданию и развитию городских агломераций можно использовать в Кемеровской области – Кузбассе. Так, полезен опыт г. Новосибирск в части создания при Координационном совете экспертного совета, с которым органы местного самоуправления обязаны согласовывать генеральные планы, проекты планировки территории и правила землепользования и застройки. При этом Консультационный совет выдает заключение о соответствии этих актов документам территориального планирования агломерации (это может быть схема территориального планирования агломерации или схема территориального планирования субъекта РФ).

Представляется полезным опыт объединения различных необходимых для развития агломерации рабочих групп в рамках Координационного совета. К примеру, в Самарско-Тольяттинской агломерации при Координационном совете были созданы ряд

рабочих групп (по реализации проекта развития, оптимизации занятости населения, выработке предложений по реновации промышленных площадок и выносу промышленных объектов из центральных частей городских округов, входящих в Самарско-Тольяттинскую агломерацию, экологической политике на территории Самарско-Тольяттинской агломерации), Консультационный совет в сфере градостроительного планирования территории Самарско-Тольяттинской агломерации и Межведомственная рабочая группа по реализации земельной политики на территории Самарско-Тольяттинской агломерации [14].

Позитивен опыт научной разработки стратегий (концепций) развития городской агломерации. Стратегия (концепция) развития городской агломерации – ключевой документ для успеха любых агломерационных проектов и основа для дальнейшей разработки Схемы территориального планирования. Во многих российских агломерациях (Екатеринбург, Новосибирск, Самаро-Тольяттинская агломерация, Челябинск, Саратов, Пермь, Улан-Удэ) такой документ разрабатывался целым консорциумом экспертов, включая местных и приглашенных специалистов.

Заключение

Принятие Закона Кемеровской области – Кузбасса об агломерациях создало правовые условия для формирования агломераций в Кузбассе в целях устойчивого социально-экономического и экологического развития региона для повышения качества жизни населения в нем. Принципы создания и развития городских агломераций, поскольку закреплены в нормах Закона, носят обязательный характер, но нуждаются в конкретизации. Их применение невозможно без учета основополагающих положений земельного, градостроительного законодательства, законодательства об охране окружающей среды и др.

Понятие агломерации, содержащееся в данном Законе, носит, скорее всего, неправовой характер, совмещая в себе градостроительное и экономическое понимание агломерации. Это обуславливает необходимость определения наиболее эффективной модели управления агломерациями в регионе. В соответствии с Законом Кемеровской области – Кузбасса об агломерациях выбрана смешанная модель управления. При этом сохраняется юридическая самостоятельность органов местного самоуправления по осуществлению ими полномочий в отношении территорий муниципальных образований, входящих в состав агломерации.

Уникальность Закона Кемеровской области – Кузбасса об агломерациях по сравнению с правовым регулированием иных субъектов РФ заключается в максимальном приближении агломерации к специальной территориальной единице.

Однако исследование опыта иных регионов по созданию и развитию городских агломераций позволило сделать ряд предложений, направленных на совершенствование правового регулирования агломерационных процессов в Кемеровской области. Представляется необходимым наличие стратегий (концепций) развития агломераций, заключение межмуниципальных соглашений о взаимодействии, согласование с Координационным советом документации о территориальном планировании и градостроительном зонировании.

Конфликт интересов: Авторы заявили об отсутствии потенциальных конфликтов интересов в отношении исследования, авторства и / или публикации данной статьи.

Conflict of interests: The authors declared no potential conflicts of interests regarding the research, authorship, and / or publication of this article.

Критерии авторства: Авторы в равной степени участвовали в подготовке и написании статьи.

Contribution: All the authors contributed equally to the study and bear equal responsibility for information published in this article.

Финансирование: Исследование выполнено в рамках гранта Российского научного фонда. Соглашение № 23-28-0-0458 от 12.01.2023.

Funding: The research was supported by the Russian Science Foundation, Agreement No. 23-28-0-0458 dated December 12, 2023.

Литература / References

1. Чертков А. Н. Развитие территориального устройства субъекта Российской Федерации в связи с новеллами федерального законодательства. *Политика и Общество*. 2019. № 4. С. 20–28. [Chertkov A. N. Territorial organization of a constituent entity of the Russian Federation due to the novelty of federal legislation. *Politics and Society*, 2019, (4): 20–28. (In Russ.)] <https://doi.org/10.7256/2454-0684.2019.4.31285>
2. Авакьян С. А. Конституционное право России. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма; Инфра-М, 2014. Т. 2. 911 с. [Avakyan S. A. *Constitutional law of Russia*. 5th ed. Moscow: Norma; Infra-M, 2014, vol. 2, 911. (In Russ.)]
3. Юридическая техника, ред. В. М. Баранов. М.: Проспект, 2021. 648 с. [*Legal technique*, ed. Baranov V. M. Moscow: Prospekt, 2021, 648. (In Russ.)]
4. Перцик Е. Н. Геоурбанистика. М.: Академия, 2009. 430 с. [Pertsik E. N. *Geo-urbanistics*. Moscow: Akademiia, 2009, 430. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/qltkqan>
5. Лаппо Г. М. Города России. Взгляд географа. М.: Новый хронограф, 2012. 504 с. [Lappo G. M. *Cities of Russia. Geographer's perspective*. Moscow: Novyi Khronograf, 2012, 504. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/qlklezx>
6. Антонов Е. В. Городские агломерации: подходы к выделению и делимитации. *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право*. 2020. Т. 13. № 1. С. 180–202. [Antonov E. V. Urban agglomerations: approaches to the allocation and delimitation. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, 2020, 13(1): 180–202. (In Russ.)] <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2020-13-1-10>
7. Смирнягин Л. В. Агломерация: за и против. *Городской альманах*. 2008. Т. 3. С. 152–168. [Smirnyagin L. V. Agglomeration: pros and cons. *Gorodskoy almanakh*, 2008, 3: 152–168. (In Russ.)]
8. Павлов Ю. В. Систематизация факторов агломерационного эффекта. *Journal of New Economy*. 2021. Т. 22. № 4. С. 116–138. [Pavlov Yu. V. Systematization of factors behind the agglomeration effect. *Journal of New Economy*, 2021, 22(4): 116–138. (In Russ.)] <https://doi.org/10.29141/2658-5081-2021-22-4-7>
9. Rastvortseva S. N. Economic activity of Russian regions. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2018, 11(1): 84–99. <https://doi.org/10.15838/esc.2018.1.55.6>
10. Fujita M., Krugman P. The new economic geography: Past, present and the future. Fifty years of regional science. *Advances in Spatial Science*, eds. Florax R. J. G. M., Plane D. A. Berlin-Heidelberg: Springer, 2004. P. 139–164. https://doi.org/10.1007/978-3-662-07223-3_6
11. Chen C., Zhao D., He F., Sun F. A comprehensive multi-hazard risk assessment model for an urban agglomeration with multiple factors. *Journal of Safety Science and Resilience*, 2023, 4(1): 43–51. <https://doi.org/10.1016/j.jnlssr.2022.09.008>
12. Liu H., Zhang M., Du J., Zhou Y., Yi Y. Exploring zonation strategy in land management of urban agglomeration. *Ecological Indicators*, 2022, 145. <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2022.109664>
13. Ma S., Cai Y., Xie D., Zhang X., Zhao Y. Towards balanced development stage: Regulating the spatial pattern of agglomeration with collaborative optimal allocation of urban land. *Cities*, 2022, 126. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2022.103645>
14. Шугрина Е. С., Миронова Г. В. Общая характеристика российских агломераций: соотношение de jure и de facto. *Местное право*. 2018. № 1. С. 3–24. [Shugrina E. S., Mironova G. V. General characteristics of Russian agglomerations: de jure vs. de facto. *Mestnoe pravo*, 2018, (1): 3–24. (In Russ.)] <https://www.elibrary.ru/xviyep>