

Как обеспечить согласованность документов территориального планирования: лучшие практики российских городских агломераций

Резюме. Статья является частью цикла научных работ, посвященных лучшим практикам управления российскими городскими агломерациями. Авторы статьи ставили перед собой задачу найти возможные варианты решения наиболее злободневных проблем на основе действующего законодательства, что обуславливает широкое использование эмпирической информации.

Одной из ключевых задач управления на уровне городской агломерации является формирование и последовательная реализация единой градостроительной политики в пределах всей агломерации. В ее основе должны находиться документы территориального планирования и правила землепользования и застройки всех муниципальных образований, а также некоторые иные виды градостроительной документации. Для целей формирования единой градостроительной политики документы всех муниципальных образований должны быть согласованы между собой и подчинены единым целям и задачам. На примере Владивостокской, Екатеринбургской и Новосибирской городских агломераций показываются способы обеспечения согласованности градостроительной документации в границах городской агломерации. Используемые в названных агломерациях управленческие практики сопоставляются между собой с целью выявления условий максимальной эффективности каждой из них. Делается вывод о принципиальной возможности достижения согласованности градостроительной документации в рамках действующего законодательства при условии активной позиции регионального законодателя.

Ключевые слова: городская агломерация; документы территориального планирования; согласование документов территориального планирования; совместная разработка документов территориального планирования; градостроительная политика городской агломерации

Для цитирования: Лисина Н. Л., Ушакова А. П. Как обеспечить согласованность документов территориального планирования: лучшие практики российских городских агломераций. *Lex russica*. 2024. Т. 77. № 2. С. 70–82. DOI: 10.17803/1729-5920.2024.207.2.070-082

Благодарности. Исследование выполнено в рамках гранта РНФ. Соглашение № 23-28-0-0458 от 12.01.2023.

How to Ensure Consistency of Territorial Planning Documents: Best Practices of Russian Urban Agglomerations

Natalia L. Lisina
Alexandra P. Ushakova
Kemerovo State University
Kemerovo, Russian Federation

Abstract. The paper is part of a series of scientific articles devoted to the best management practices for Russian urban agglomerations. The authors of the paper focused on finding possible solutions to the most pressing problems given the current legislation, which explains the widespread use of empirical information in the paper. One of the key tasks of management at the level of an urban agglomeration is the formation and consistent implementation of a unified urban planning policy within the entire agglomeration. It should be based on documents of territorial planning and rules of land use and development of all municipalities, as well as some other types of urban planning documentation. For the purposes of shaping a unified urban planning policy, the documents of all municipalities must be coordinated with each other and subordinated to common goals and objectives.

Analyzing the cases of Vladivostok, Ekaterinburg and Novosibirsk urban agglomerations, the authors show some ways to ensure the consistency of urban planning documentation within the boundaries of the urban agglomeration. In order to identify the prerequisites for achieving the maximum effectiveness of each of them the authors compare the management practices used in these agglomerations. It is concluded that it is generally possible to achieve consistency of urban planning documentation within the framework of the current legislation, subject to the active position of the regional legislator.

Keywords: urban agglomeration; territorial planning documents; coordination of territorial planning documents; joint development of territorial planning documents; city-planning policy of urban agglomeration

Cite as: Lisina NL, Ushakova AP. How to Ensure Consistency of Territorial Planning Documents: Best Practices of Russian Urban Agglomerations. *Lex russica*. 2024;77(2):70-82. (In Russ.). DOI: 10.17803/1729-5920.2024.207.2.070-082

Acknowledgements. The study was carried out within the framework of an RNF grant. Agreement No. 23-28-0-0458 dated 12.01.2023.

Одним из основных направлений управления городской агломерацией являются формирование и реализация единой градостроительной политики всех участвующих в ней муниципальных образований. Поскольку агломерация с точки зрения экономических процессов и системы расселения представляет собой единый комплексный объект, то управление им должно быть основано на единых целях, функциях и методах. Ведь государственное (и муниципальное) управление не может быть эффективным без учета особенностей управляемых объектов, их «потребностей в управлении» и существующей в них ситуации¹.

Для создания единой градостроительной политики в пределах городской агломерации в первую очередь об этом должна быть достигнута политическая договоренность между всеми

участниками процесса (всеми муниципальными образованиями и регионом). Первоначально такая договоренность обычно фиксируется в договоре о создании городской агломерации. Однако этот договор представляет собой лишь первоначальный этап процесса, нередко «декларацию о намерениях». Реальное же воплощение политическая договоренность о единой градостроительной политике получает только в документах стратегического и территориального планирования, где происходит согласование конкретных пространственных решений с привязкой к точкам в пространстве.

О необходимости согласованного развития всех населенных пунктов в составе агломерации на основе согласованной системы документов говорят многие известные специалисты в области градостроительного законодательства и ур-

¹ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. 4-е изд., стер. М. : Омега-Л, 2009. С. 12, 124–136.

банистики (развития городов)². Одни специалисты придерживаются мнения о необходимости согласования документации на основе специального документа — схемы территориального планирования (СТП) или проекта районной планировки городской агломерации³, другая часть специалистов необходимость разработки специального документа на уровне агломерации не поддерживает⁴. Однако сама идея о необходимости достижения согласованности документов территориального планирования всех муниципальных образований в составе городской агломерации поддерживается всеми известными нам специалистами.

Применимость положений Градостроительного кодекса РФ для решения задачи согласования документации

В любом государстве согласовать между собой документы стратегического и территориального планирования разных муниципальных образований — задача высшего уровня сложности. Она трудна сама по себе — организационно, технически и политически. Но в России ее дополнительно осложняют два законодательных пробела:

1) отсутствие порядка согласования / совместной подготовки документов нескольких муниципальных образований;

2) отсутствие возможности утверждения СТП городской агломерации в качестве СТП двух и более муниципальных образований (допустимо только в качестве СТП части территории субъекта РФ).

Рассмотрим названные два пробела подробнее.

1. Отсутствие порядка согласования / совместной подготовки документов нескольких муниципальных образований.

Градостроительный кодекс РФ уделяет огромное внимание процедурам согласования документов территориального планирования⁵. Однако практически все случаи согласования связаны с ситуациями «разноуровневости» субъектов территориального планирования: предусматривается взаимодействие между органами Российской Федерации, субъектов РФ и органами местного самоуправления. Возможность согласования документов территориального планирования с органами публичной власти соседних публичных образований предусмотрена только в части возможного установления на территории соседнего региона или муниципального образования зон с особыми условиями использования территорий, связанных с объектом, размещаемым на территории разрабатывающего документ субъекта РФ или муниципального образования⁶.

Для более широкого взаимодействия между органами одного уровня предусмотрены две

² См.: Лаппо Г. М. Развитие городских агломераций в СССР. М. : Наука, 1978. С. 145 ; Малоян Г. А. Агломерация — градостроительные проблемы : монография. М. : Издательство Ассоциации строительных вузов, 2010. С. 103 ; Лола А. М., Меньшикова Е. П., Лола У. А. Профессиональное городское и агломерационное управление в России: состояние и что делать // Градостроительство. 2011. № 3. С. 56–64 ; Трутнев Э. К. Градорегулирование : Правовое обеспечение градостроительной деятельности: альтернативные модели законодательства и программа исправления его ошибок. М. : Институт экономики города, 2019. С. 249–250.

³ См.: Малоян Г. А. К необходимости разработки схем территориального планирования городских агломераций // Academia. Архитектура и строительство. 2016. № 1. С. 64–67 ; Дорожная карта для субъекта РФ по реализации проекта «Развитие городской агломерации». 2018 // Российский институт градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор» : сайт. URL: <https://giprogor.ru/analytics/publications> ; Лола А. М., Меньшикова Е. П., Лола У. А. Указ. соч. С. 62.

⁴ См.: Трутнев Э. К. Указ. соч. С. 249–250 ; Головин А. В. Критика проектного подхода при определении городских агломераций // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Прикладная экология. Урбанистика. 2017. № 1. С. 6–18.

⁵ Процедуре согласования посвящены статьи 12, 16, 21, 25 ГрК РФ, обязанность проводить согласования закреплена в ч. 4 ст. 11, ч. 3 ст. 15, ч. 3 ст. 20 и ч. 8 ст. 24 ГрК РФ. Эти нормы детализируются как федеральными подзаконными актами, так и законами субъектов РФ и муниципальными правовыми актами.

⁶ Для субъектов РФ эта норма закреплена в ч. 2 ст. 16 ГрК РФ, а для муниципальных образований — в ч. 4 ст. 21 ГрК РФ. Мы не рассматриваем этот вопрос более детально в связи с крайней узостью предмета согласования и, как следствие, его слабой пригодностью для целей реализации единой градостроительной политики городской агломерации.

специальные процедуры: подготовка СТП двух и более субъектов РФ (об этом будет идти речь ниже) и процедура совместной подготовки проектов документов территориального планирования, предусмотренной статьей 27 ГрК РФ.

Наиболее близким к интересующей нас области правовым инструментом может быть процедура совместной подготовки проектов документов территориального планирования, предусмотренная статьей 27 ГрК РФ⁷. Эта процедура пригодна как для «вертикальных» отношений (субъекты разного уровня иерархии, например Российская Федерация и субъект РФ), так и для «горизонтальных» отношений (несколько муниципальных образований или несколько субъектов РФ). Однако, к сожалению, возможность ее применения в целях согласования документов в рамках городской агломерации очень ограничена. Причина в узкой формулировке ст. 27 ГрК РФ: в ней предусматривается совместная подготовка документов *по вопросам размещения конкретных объектов федерального, регионального или местного значения на территории «другого субъекта»*. А значит, таким способом невозможно решить большую часть задач, стоящих перед единой градостроительной политикой городской агломерации. Приведем примеры (от более конкретных к более абстрактным):

- при решении вопроса о том, по какой трассе будет размещаться новая автодорога, в совместной подготовке документов может участвовать лишь одно муниципальное образование — то, на чьей территории расположен проектируемый участок. Между тем расположение дороги может быть важным для нескольких близлежащих муниципальных образований (в том числе и в контексте планирования подъездов к этой дороге и размещения новых жилых районов с выходом на эту дорогу);

- согласовать размещение районов высотной застройки в пригородной зоне с использованием инфраструктуры ближайшего района центра агломерации таким способом невозможно: никаких объектов на территории «другого субъекта» в данном случае нет. Более того, сам по себе район высотной жилой застройки не является объектом федерального, регио-

нального или местного значения, юридически он представляет собой функциональную зону;

- невозможно согласовать общие направления развития разных муниципальных образований, перераспределить роли между различными населенными пунктами в границах городской агломерации, создать связку между местами приложения труда и местами проживания населения, создать взаимосвязи между предприятиями, спланировать взаимное расположение жилых районов и элементов «природного каркаса». Все перечисленные задачи — это традиционная сфера влияния территориального планирования.

2. *Отсутствие возможности утверждения СТП городской агломерации в качестве СТП двух и более муниципальных образований* (а это один из двух вариантов правового статуса СТП городской агломерации). Правила ее разработки могли бы быть подобными правилам действующей статьи 13.2 ГрК РФ. Для целей сохранения контроля региональных властей за деятельностью муниципалитетов возможно дополнение этих правил требованием о согласовании проекта СТП с регионом. Такая процедура создала бы возможность подготовки СТП городской агломерации силами самих муниципальных образований, а не региона, что могло бы быть востребовано в городских агломерациях с горизонтальной моделью управления (основанной на межмуниципальном сотрудничестве).

Таким образом, в части возможности комплексного согласования или совместной подготовки документов территориального планирования разными муниципальными образованиями в градостроительном законодательстве имеется существенный пробел. На наш взгляд, целесообразно дополнение ст. 27 ГрК РФ пунктом, позволяющим применять процедуру совместной подготовки в случаях, не названных в Кодексе, *по соглашению сторон* (сейчас процедура проводится не по соглашению сторон: одна сторона проявляет инициативу, а вторая обязана согласиться на проведение процедуры). Может быть целесообразным также введение нового вида документов территориального планирования — схемы территориального планирования двух и более муниципальных образований.

⁷ Не случайно один из ведущих разработчиков ГрК РФ Эдуард Константинович Трутнев считает, что взаимодействие органов публичной власти в процессе управления городскими агломерациями должно осуществляться в процессе совместной подготовки документов, а не согласования или подготовки документа территориального планирования двух субъектов РФ (Трутнев Э. К. Указ. соч. С. 244, 249–250).

Между тем необходимость управления городскими агломерациями не зависит от наличия пробелов в действующем законодательстве. Как следствие, специалисты из разных российских агломераций разрабатывают возможные варианты выхода из этой неприятной ситуации⁸. Рассмотрим варианты решения обозначенной проблемы на основе действующего законодательства на примере трех агломераций: Владивостокской, Екатеринбургской и Новосибирской.

Опыт Владивостокской агломерации: разработка единого пакета документов территориального планирования

В 2016–2018 гг. во Владивостокской агломерации проводились масштабные работы по подготовке документов территориального планирования для всех муниципальных образований в составе агломерации. *Все документы разрабатывались в составе единого пакета одним и тем же разработчиком.* Было подготовлено 26 документов (в виде проектов новых документов или в виде проектов изменений существующих документов)⁹:

- СТП Приморского края;
- генеральные планы городских округов Владивосток и Артёмовск;

— генеральные планы 10 городских и сельских поселений Надеждинского и Шкотовского муниципальных районов;

— правила землепользования и застройки для Владивостока, Артёмовска и 10 городских и сельских поселений;

— новые нормативы градостроительного проектирования¹⁰.

Юридически такой подход стал возможным благодаря масштабному перераспределению полномочий, осуществленному во Владивостокской агломерации. В результате принятия Закона Приморского края от 18.11.2014 № 497-КЗ¹¹ полномочия в части разработки и принятия всех видов документов территориального планирования, градостроительного зонирования, а также утверждения документов планировки территории были переданы от муниципальных образований региону. Были затронуты все муниципальные образования в составе агломерации. Это стало основой системы «прямого регионального управления» во Владивостокской агломерации.

После того как полномочия оказались сконцентрированы у одного органа публичной власти, стало возможным объявить *единый* конкурс на разработку согласованных изменений вышеназванного пакета из 26 документов, что и было сделано в 2016 г.¹² Победителем конкурса стал Институт территориального планирования

⁸ В целях выявления удачных вариантов решения рассматриваемой проблемы нами была проведена работа по анализу управления в следующих городских агломерациях: Барнаульской, Владивостокской, Екатеринбургской, Иркутской, Казанской, Краснодарской, Красноярской, Махачкалинской, Нижегородской, Новосибирской, Оренбургской, Пермской, Ростовской, Самарско-Тольяттинской, Саратовской, Северо-Кузбасской, Томской, Тульской, Улан-Удэнской, Челябинской, Южно-Кузбасской, агломерации «Горный Урал».

⁹ См. презентацию выступления главного архитектора Института территориального планирования «Град» Стуканевой Ирины «Особенности планирования развития Владивостокской агломерации» на пленарном заседании V Всероссийской конференции «Развитие городских агломераций России: инновация и инфраструктура» (Новосибирск, 31 мая — 1 июня 2018 г.) (URL: https://minstroy.nso.ru/sites/minstroy.nso.ru/wodby_files/files/page_4815/3_stukaneva_i.g.pdf?ysclid=ln2x0ljcga661909923 (дата обращения: 18.10.2023)).

¹⁰ Они были утверждены 30 ноября 2017 г. постановлением администрации Приморского края «Об утверждении расчетных нормативов градостроительного проектирования в Приморском крае».

¹¹ Закон Приморского края от 18.11.2014 № 497-КЗ «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» // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 2014. № 96. С. 54–65.

¹² Конкурс на выполнение работ по подготовке проектов изменений документов территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований, вошедших во Владивостокскую агломерацию, от 23.08.2016. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ok44/view/common-info.html?regNumber=0120200004716000601> (дата обращения: 18.10.2023).

«Град» (Омск), с которым и был заключен государственный контракт на разработку всех перечисленных документов.

Отметим, что даже при столь широком перечне разрабатываемых документов оказались учтены не все виды документации: в конкурс не были добавлены схемы территориального планирования двух муниципальных районов. В результате, когда в 2018 г. объявляли второй конкурс¹³, одна из участвовавших в конкурсе организацией предложила экстремально низкую цену и выиграла конкурс¹⁴. Изначальный разработчик оказался среди проигравших. Следовательно, либо второму разработчику пришлось сделать заново значительную часть работы, чтобы вникнуть в исходную концепцию первоначальных частей, либо искомая согласованность была утрачена. Этот случай иллюстрирует, почему нужен *единый* конкурс на разработку всего пакета документов: с учетом фактора цены победителями отдельных конкурсов могут становиться разные организации.

Практика объявления единых конкурсов на разработку изменений в документы территориального планирования и градостроительного зонирования всех муниципальных образований в составе Владивостокской агломерации была сохранена и в дальнейшем (об этом свидетельствует архив конкурсов в Единой информационной системе в сфере закупок — конкурсы 2021¹⁵ и 2022 гг.¹⁶).

Каковы **преимущества разработки всего пакета проектов документации территориального планирования одним разработчиком?**

1. Документы будут учитывать общую концепцию развития агломерации, каждый из документов будет детализировать ее применительно к конкретной территории. Такой способ разработки позволяет обеспечить взаимную

увязку как общих направлений развития, так и конкретных планировочных решений.

2. Такой способ разработки обеспечивает сбор и учет разработчиками *детализированной* информации обо всех населенных пунктах в агломерации (поскольку для каждого населенного пункта необходимо разработать документацию). Между стандартным учетом наличия агломерации как «общего фактора» и учетом детально выявленных особенностей каждого населенного пункта может быть огромная разница.

3. При разработке документов в составе единого пакета заказчиком будет региональный орган. Это позволит исключить доминирование ведомственных или коррупционных интересов отдельных муниципальных образований на стадии подготовки технического задания на разработку документации. Ведь разработчики документации ограничены в своих действиях, они вынуждены соблюдать пожелания своих заказчиков.

4. Единство методологической базы. У каждого проектного института — разработчика есть свой устоявшийся опыт, свое видение способов решения тех или иных проблем, а также свой метод поиска и фиксации необходимой исходной информации. Разные специалисты могут предлагать совершенно несовпадающие пути воплощения одинаковой исходной идеи. Поэтому в случае подготовки частей единого пакета документов разными разработчиками неизбежны несоответствия даже при согласованных требованиях заказчика.

При громадных преимуществах изучаемый нами вариант разработки документации не свободен и от **недостатков**. Наиболее существенным из них является *риск неучета интересов отдельных муниципальных обра-*

¹³ Конкурс на разработку изменений в схемы территориального планирования Надеждинского и Шкотовского муниципальных районов в рамках Владивостокской городской агломерации от 18.05.2018 // URL: <https://zakupki360.ru/tender/32098556?ysclid=lmhfvhvs13700776384>.

¹⁴ Изначальная цена конкурса была объявлена 28 467 673 руб., разработчик первых частей пакета документации предложил цену 18 000 000 руб., а победитель конкурса — 9 500 000 руб. (по сведениям сайта «Закупки 360» (URL: <https://zakupki360.ru/tender/32098556?ysclid=lm5ey8ol6299609438>)).

¹⁵ Конкурс на выполнение работ по подготовке проектов изменений документов территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований Приморского края, вошедших во Владивостокскую агломерацию, от 19.05.2021 // URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ok504/view/common-info.html?regNumber=0820500000821003180>.

¹⁶ Конкурс на выполнение научно-исследовательских работ по подготовке проектов изменений документов территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований Приморского края, вошедших во Владивостокскую агломерацию, от 18.07.2022 // URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ok20/view/common-info.html?regNumber=0820500000822004212>.

зований в процессе разработки документов территориального планирования. Принципиально важно снизить этот риск, насколько это возможно. Для этого при заключении государственного контракта на разработку пакета документации можно предусмотреть обязанность разработчиков проводить рабочие встречи с представителями всех муниципальных образований и фиксировать все возникающие разногласия. Отдельным региональным актом (или межмуниципальным соглашением) можно предусмотреть порядок урегулирования выявленных таким способом конфликтов интересов.

Следующий недостаток владивостокской практики — *необходимость перераспределения существенного объема муниципальных полномочий в пользу региона*. Обеспечить единый конкурс на разработку документации без перераспределения градостроительных полномочий невозможно, поскольку иначе в качестве заказчика такой документации будут правомочны выступать только органы местного самоуправления каждого муниципалитета (региональные органы — только в части схемы территориального планирования субъекта РФ).

Обратим внимание, что действующее российское законодательство позволяет передавать муниципальные полномочия только органам исполнительной власти субъекта РФ¹⁷. Передать эти полномочия межмуниципальной организации не позволяет часть 4 ст. 8 Закона о

местном самоуправлении¹⁸. А координационный совет большинства городских агломераций является лишь совещательным органом (даже в тех случаях, когда координационный совет создается в качестве юридического лица¹⁹, передать ему муниципальные полномочия не позволяет уже упомянутая часть 4 ст. 8 Закона о местном самоуправлении²⁰).

К сожалению, процедура перераспределения полномочий в пользу региона очень слабо обеспечивает соблюдение интересов муниципальных образований. Она осуществляется императивно, на основании закона субъекта РФ. Неслучайно профессор А. А. Сергеев характеризует сущность данного механизма как «изъятие регионом путем издания закона части полномочий из собственной компетенции муниципалитета»²¹.

Для соблюдения прав муниципальных образований федеральный законодатель предусмотрел всего два ограничения. Во-первых, перераспределяемые полномочия не должны входить в перечень полномочий, которые не подлежат перераспределению (ч. 1.2 ст. 17 Закона о местном самоуправлении, ч. 4 ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»). Во-вторых, возможность перераспределения полномочий в конкретной сфере должна быть предусмотрена федеральным законом (ч. 1.2 ст. 17 Закона о местном самоуправлении)²².

¹⁷ Такая возможность предусмотрена частью 1.2 ст. 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822) (далее — Закон о местном самоуправлении) и ч. 3 ст. 6 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. 1). Ст. 8973).

¹⁸ Аналогичное правило сохраняется и в рассматриваемом Государственной Думой РФ проекте нового закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (проектируемая часть 2 ст. 74).

¹⁹ Например, координационные советы Барнаульской, Челябинской агломераций, агломерации «Горный Урал» (Миасс — Златоуст) являются межмуниципальными ассоциациями.

²⁰ Между тем практика передачи полномочий межмуниципальному органу является основой управления городскими агломерациями во Франции, Великобритании и США (см.: Пузанов А. С., Попов Р. А. Проблемы управления городскими агломерациями в современной России // Городской альманах. Вып. 4. М.: Институт экономики города, 2009. С. 154–158).

²¹ Сергеев А. А. Передача полномочий органов местного самоуправления на региональный уровень государственной власти: правовая природа и пределы дискреции регионального законодателя // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 2. С. 31–37.

²² Детальный анализ практики правоприменения в части названных двух условий см.: Сергеев А. А. Указ. соч. С. 31–37; Гаврилов Е. В. О некоторых проблемах федерального законодательного регулирования перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2020. № 4. С. 17–20.

В случае организации вертикальной модели управления городской агломерацией («прямое региональное управление») на основе перераспределения полномочий перечисленные условия соблюдаются. Во-первых, полномочия в сферах градостроительства, земельных отношений и транспорта не включены в перечень полномочий, перераспределение которых не допускается. Во-вторых, возможность их перераспределения прямо предусмотрена в соответствующих отраслевых законодательных актах: ст. 8.2 ГрК РФ, ст. 10.1 ЗК РФ, ч. 5 ст. 2 Федерального закона от 13.07.2015 № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²³.

Итак, разработка единого пакета документов территориального планирования сопряжена с серьезным ограничением самостоятельности органов местного самоуправления. Есть ли возможность добиться согласованности документации более мягким способом? Уникальный опыт в этой части имеет Екатеринбургская агломерация, сумевшая обеспечить сочетание преимуществ «прямого регионального управления» и сохранения самостоятельности муниципальных образований. Это было сделано благодаря *использованию разных моделей управления городской агломерацией на разных этапах управления*²⁴.

«Двухэтапное управление» Екатеринбургской агломерацией

Управление любой городской агломерацией на разных этапах преследует свои цели и задачи. Для начальных этапов управления главной становится задача подготовки согласованных документов территориального планирования, а для последующих этапов — поиск инвесторов и реализация конкретных запланированных проектов. В Екатеринбургской агломерации систему управления агломерацией приспособили для решения задач, актуальных для разных этапов управления.

Для первого этапа в Екатеринбургской агломерации было введено «прямое региональное управление» в сфере градостроительной деятельности²⁵. Однако, в отличие от Владивостока, здесь *перераспределение полномочий было кратковременным*: полномочия были полностью возвращены муниципалитетам после принятия документов территориального планирования в 2021 г.²⁶ За это время Министерство строительства и развития инфраструктуры Свердловской области успело полностью подготовить весь пакет необходимых документов.

На втором этапе стала использоваться модель «межмуниципального сотрудничества» (горизонтальная модель). Когда документы территориального планирования были подготовлены, градостроительные полномочия были возвращены муниципалитетам. Далее было заключено межмуниципальное согла-

²³ СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4346.

²⁴ Подробнее о моделях управления городскими агломерациями см.: *Шугрина Е. С.* Модели управления российскими агломерациями // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 39–43; Правовые проблемы устойчивого пространственного развития государств — участников СНГ / отв. ред. Е. А. Галиновская, М. В. Пономарев. М.: Инфра-М, 2022. С. 375–387; *Галиновская Е. А., Кичигин Н. В.* Городская агломерация как правовая категория: постановка проблемы // Журнал российского права. 2020. № 8. С. 141–156; *Корабельникова Ю. Л.* Проблемы определения правового статуса городских агломераций в России // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 2. С. 43–46; *Павлов Ю. В., Королева Е. Н., Евдокимов Н. Н.* Теоретические основы формирования системы управления городской агломерацией // Экономика региона. 2019. Т. 15. № 3. С. 834–850.

²⁵ Закон Свердловской области от 12.10.2015 № 111-ОЗ «О перераспределении полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципального образования “город Екатеринбург” и органами государственной власти Свердловской области» // Официальный интернет-портал правовой информации. 14.10.2015. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

²⁶ Закон Свердловской области от 08.12.2021 № 116-ОЗ «О признании утратившим силу Закона Свердловской области ОЗ “О перераспределении полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципального образования “город Екатеринбург” и органами государственной власти Свердловской области”» // Официальный интернет-портал правовой информации. 14.12.2021. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

шение о сотрудничестве²⁷ и был создан межмуниципальный Координационный совет, при котором работают семь экспертных советов. В июле 2021 г. члены Координационного совета подписали первый перечень межмуниципальных проектов по развитию агломерации (16 проектов²⁸). А в 2023 г. была создана Ассоциация муниципальных образований «Екатеринбургская городская агломерация», на которую планируется возложить функции по текущему управлению реализацией агломерационных проектов.

Отметим, что изменение модели управления характерно для многих российских агломераций. Однако в подавляющем большинстве случаев оно происходило в связи со сменой губернатора, а не в связи с характеристиками самого управленческого процесса, как это было в Екатеринбургской агломерации²⁹.

Вышеприведенные примеры основаны на постоянном (Владивостокская агломерация) или временном (Екатеринбургская агломерация) перераспределении градостроительных полномочий. Однако возможно ли обеспечить искомую согласованность документации с сохранением полномочий за муниципальными органами? Рассмотрим возможный практический механизм на примере Новосибирской агломерации.

Опыт Новосибирской агломерации

Единство градостроительной политики и согласованность градостроительной документации в Новосибирской агломерации обеспечивают два механизма, применяемых к разным типам муниципальных образований.

1. Для семи *муниципальных* районов введено «прямое региональное управление» с длительным перераспределением полномочий в пользу региона³⁰.

2. Для пяти *городских округов* предусмотрен механизм согласования документов территориального планирования с Координационным советом Новосибирской агломерации при сохранении полномочий за органами местного самоуправления городских округов³¹.

Поскольку варианты работы механизма «прямого регионального управления» подробно рассматривались выше, остановимся только на втором пункте.

Правовую основу согласования градостроительной документации в Новосибирской агломерации составляет соглашение между муниципальными образованиями и регионом от 22.05.2015 № 29³². Это редкий пример межмуниципального соглашения, обеспечивающего реализацию конкретной управленческой задачи с детальным регулированием прав и обязанностей сторон. В большинстве случаев межмуниципальные соглашения в рамках управления городскими агломерациями выполняют более общие задачи: фиксируют состав участников агломерации, цели и задачи управления ею, а

²⁷ Соглашение о взаимодействии органов местного самоуправления в рамках развития Екатеринбургской городской агломерации от 11.11.2020.

²⁸ Подписан первый перечень проектов по развитию Екатеринбургской агломерации // Коммерсант. 2021. 7 июля. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4889773?ysclid=lm8mewvl9916399360> (дата обращения: 15.10.2023).

²⁹ Так произошло в Челябинской, Красноярской, Саратовской, Томской, Тульско-Новомосковской, Иркутской городских агломерациях.

³⁰ Закон Новосибирской области от 18.12.2015 № 27-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области и органами государственной власти Новосибирской области и внесении изменения в статью 3 Закона Новосибирской области “Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Новосибирской области”» // URL: <https://docs.cntd.ru/document/465711039?section=status> (дата обращения: 11.10.2023).

³¹ Соглашение от 22.05.2015 № 29 «Об информационном взаимодействии между Правительством Новосибирской области и органами местного самоуправления муниципальных образований в сфере градостроительной деятельности» между Новосибирской областью и 12 муниципальными образованиями // URL: <https://minstroy.nso.ru/page/1293>.

³² Соглашение от 22.05.2015 № 29 «Об информационном взаимодействии между Правительством Новосибирской области и органами местного самоуправления муниципальных образований в сфере градостроительной деятельности».

также обозначают намерение сотрудничества в определенных областях³³.

В соответствии с соглашением об информационном взаимодействии муниципальные образования и Новосибирская область приняли на себя обязательство направлять в Координационный совет проекты следующих видов документов:

- документов территориального планирования;
- правил землепользования и застройки;
- проектов планировки и проектов межевания территории.

Координационный совет рассматривает представленные документы и направляет мотивированное решение о соответствии или несоответствии проекта документам территориального планирования агломерации³⁴. В целях обеспечения компетентного выполнения Координационным советом данной функции при нем был образован специализированный экспертный совет³⁵.

После получения заключения Координационного совета органы местного самоуправления самостоятельно принимают решения об утверждении документа. При этом *решение Координационного совета имеет рекомендательный характер: теоретически принимающий решение орган местного самоуправления может с ним не согласиться*. Копия итогового варианта документа направляется в Координационный совет уже «для сведения» (что тем не менее позволяет Координационному совету получать оперативную информацию о фактическом учете или неучете его позиции).

К сожалению, даже в этом межмуниципальном соглашении, максимально подробном среди найденных нами, не урегулирован механизм

разрешения разногласий между сторонами, например для случая несогласия органа местного самоуправления с решением Координационного совета или для ситуации постоянного игнорирования позиции Координационного совета одним из органов местного самоуправления.

Предположительно в части данного вопроса в Новосибирской агломерации действует политический механизм. В таком случае учет или игнорирование позиции Координационного совета будет зависеть от двух факторов. Первый из них — насколько велико влияние региона (и в особенности губернатора) в конкретном муниципалитете. Второй — насколько важна деятельность Координационного совета для региональных органов власти (и в особенности для губернатора). Следовательно, новосибирская модель согласования в основном опирается на политическую власть губернатора региона и его стремление заниматься проектом развития агломерации. В случае смены губернатора существует риск фактической отмены согласования, например, если новый губернатор будет придерживаться других представлений об управлении развитием агломерации или не посчитает это направление своей работы важным.

Тем не менее, *если в подобном межмуниципальном соглашении предусмотреть юридический механизм разрешения разногласий, то договорный способ согласования документации может стать весьма эффективным*. Например, можно зафиксировать правила, сходные по смыслу с порядком работы согласительной комиссии, предусмотренным ч. 9–12 ст. 25 ГрК РФ и п. 3.1–3.9 Порядка согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований³⁶.

³³ В Новосибирской агломерации тоже есть такое общее соглашение — это Соглашение от 22.05.2015 «О создании и совместном развитии Новосибирской агломерации Новосибирской области» между 12 муниципальными образованиями (без Новосибирской области) (URL: <https://minstroy.nso.ru/page/1293> (дата обращения: 15.10.2023)).

³⁴ В настоящий момент действует схема территориального планирования Новосибирской агломерации, утв. постановлением Правительства Новосибирской области от 28.04.2014 № 186-п. 35 Презентация доклада начальника отдела территориального планирования Управления архитектуры и градостроительства Министерства строительства Новосибирской области С. М. Новокшонова «Опыт развития городских агломераций в Новосибирской области» на заседании Комитета по стратегическому развитию Общероссийского конгресса муниципальных образований, июль 2018 г. // URL: http://asmo45.ru/menu/manual/agglomeration/msno_aglomeracii.PDF (дата обращения: 15.10.2023).

³⁶ Порядок согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований, состав и порядок работы согласительной комиссии при согласовании проектов документов территориального планирования (утв. приказом Министерства экономического развития РФ от 21.07.2016 № 460) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 45.

Для эффективной работы механизма межмуниципального согласования также должен быть четко установлен предмет согласования. В случае Новосибирской агломерации это — соответствие представленного в Координационный совет проекта документа схеме территориального планирования городской агломерации³⁷. Возможен и другой вариант определения предмета согласования — соответствие представленного документа схеме территориального планирования субъекта РФ. Теоретически возможно установление процедуры согласования *напрямую* документов территориального планирования разных муниципальных образований между собой, однако такой вариант предполагает намного более глубокое регулирование самой процедуры согласования и процесса разрешения возникающих разногласий.

Вышеприведенный вариант согласования может быть применен не только для координационной модели управления городской агломерацией (при которой действия муниципальных образований координируются регионом), но и

для модели межмуниципального сотрудничества, в котором регион юридически не участвует.

Таким образом, несмотря на отсутствие специально предусмотренных для этого правовых процедур, в условиях действующего российского законодательства возможно обеспечить согласованность документации муниципальных образований в границах городской агломерации. В зависимости от принятой в конкретной агломерации модели взаимодействия региона и муниципалитетов возможны три варианта: постоянное перераспределение градостроительных полномочий от муниципальных образований в пользу субъекта РФ, временное перераспределение градостроительных полномочий, договорная модель согласования документации. Более распространенным в российской практике стало постоянное или временное перераспределение градостроительных полномочий, а полноценная договорная модель согласования встречается исключительно редко.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. 4-е изд., стер. М. : Омега-Л, 2009. 579 с.

Гаврилов Е. В. О некоторых проблемах федерального законодательного регулирования перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2020. № 4. С. 17–20.

Галиновская Е. А., Кичигин Н. В. Городская агломерация как правовая категория: постановка проблемы // Журнал российского права. 2020. № 8. С. 141–156.

Головин А. В. Критика проектного подхода при определении городских агломераций // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Прикладная экология. Урбанистика. 2017. № 1. С. 6–18.

Корабельникова Ю. Л. Проблемы определения правового статуса городских агломераций в России // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 2. С. 43–46.

Лаппо Г. М. Развитие городских агломераций в СССР. М. : Наука, 1978. 152 с.

Лола А. М., Меньшикова Е. П., Лола У. А. Профессиональное городское и агломерационное управление в России: состояние и что делать // Градостроительство. 2011. № 3. С. 56–64.

Малоян Г. А. Агломерация — градостроительные проблемы : монография. М. : Издательство Ассоциации строительных вузов, 2010. 121 с.

Малоян Г. А. К необходимости разработки схем территориального планирования городских агломераций // Academia. Архитектура и строительство. 2016. № 1. С. 64–67.

Павлов Ю. В., Королева Е. Н., Евдокимов Н. Н. Теоретические основы формирования системы управления городской агломерацией // Экономика региона. 2019. Т. 15. № 3. С. 834–850.

Правовые проблемы устойчивого пространственного развития государств — участников СНГ / отв. ред. Е. А. Галиновская, М. В. Пономарев. М. : Инфра-М, 2022. 456 с.

³⁷ Юридически схема территориального планирования городской агломерации имеет статус СТП части территории субъекта РФ (ч. 2 ст. 14 ГрК РФ).

Пузанов А. С., Попов Р. А. Проблемы управления городскими агломерациями в современной России // Городской альманах. Вып. 4. М. : Институт экономики города, 2009. С. 154–158.

Сергеев А. А. Передача полномочий органов местного самоуправления на региональный уровень государственной власти: правовая природа и пределы дискреции регионального законодателя // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 2. С. 31–37.

Трутнев Э. К. Градорегулирование : Правовое обеспечение градостроительной деятельности: альтернативные модели законодательства и программа исправления его ошибок. М. : Институт экономики города, 2019. 682 с.

Шугрина Е. С. Модели управления российскими агломерациями // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 39–43.

REFERENCES

Atamanchuk GV. Theory of public administration: A course of lectures. 4th ed., reprint. Moscow: Omega-L Publ.; 2009. (In Russ.).

Gavrilov EV. On some problems of federal legislative regulation of reauthorization between local governments and public authorities of the constituent entities of the Russian Federation. *Municipal Service: Legal Issues*. 2020;4:17-20. (In Russ.).

Galinskaya EA, Kichigin NV. Urban agglomeration as a legal category: Problem statement. *Zhurnal Rossiyskogo Prava [Journal of Russian Law]*. 2020;8:141-156. (In Russ.).

Golovin AV. Criticism of the design approach in defining urban agglomerations. Bulletin of the Perm National Research Polytechnic University. *Applied ecology. Urban Development*. 2017;1:6-18. (In Russ.).

Korabelnikova YL. Problems of determining the legal status of urban agglomerations in Russia. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo [Constitutional and Municipal Law]*. 2023;2:43-46. (In Russ.).

Lappo GM. The development of urban agglomerations in the USSR. Moscow: Nauka Publ.; 1978. (In Russ.).

Lola AM, Menshikova EP, Lola UA. Professional urban and agglomeration management in Russia: Status and things to do. *Urban planning*. 2011;3:56-64. (In Russ.).

Maloyan GA. Agglomeration. Urban planning problems: A monograph. Moscow: Publishing House of the Association of Construction Universities; 2010. (In Russ.).

Maloyan GA. Towards the need to develop territorial planning schemes for urban agglomerations. *Academia. Architecture and construction*. 2016;1:64-67. (In Russ.).

Pavlov YuV, Koroleva EN, Evdokimov NN. Theoretical foundations of the formation of an urban agglomeration management system. *The economy of the region*. 2019;15(3):834-850. (In Russ.).

Galinskaya EA, Ponomarev MV. Legal problems of sustainable spatial development of the CIS member states. Moscow: Infra-M Publ.; 2022. (In Russ.).

Puzanov AS, Popov RA. Problems of urban agglomerations management in modern Russia. *The city almanac*. 2009;4:154-158. (In Russ.).

Sergeev AA. Transfer of powers of local governments to the regional level of government: Legal nature and limits of discretion of the regional legislator. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo [Constitutional and Municipal Law]*. 2020;2:31-37. (In Russ.).

Trutnev EK. Urban regulation. Legal support for urban planning activities: Alternative models of legislation and a program to correct its mistakes. Moscow: Institute of City Economics Publ.; 2019. (In Russ.).

Shugrina ES. Management models of Russian agglomerations. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie [State Power and Local Self-Government]*. 2018;2:39-43. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Лисина Наталья Леонидовна, доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой трудового, экологического права и гражданского процесса юридического института, проректор по развитию имущественного комплекса Кемеровского государственного университета
д. 6, Красная ул., г. Кемерово 650000, Российская Федерация
lisina_nl@mail.ru

Ушакова Александра Павловна, кандидат юридических наук, руководитель Лаборатории правового сопровождения развития городских агломераций, доцент кафедры трудового, экологического права и гражданского процесса юридического института Кемеровского государственного университета
д. 6, Красная ул., г. Кемерово 650000, Российская Федерация
apushakova@mail.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Natalia L. Lisina, Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Head of the Department of Labor, Environmental Law and Civil Procedure, Law Institute, Vice-Rector for the Development of the Property Complex, Kemerovo State University, Kemerovo, Russian Federation
lisina_nl@mail.ru

Alexandra P. Ushakova, Cand. Sci. (Law), Head of the Laboratory of Legal Support for the Development of Urban Agglomerations, Associate Professor, Department of Labor, Environmental Law and Civil Procedure, Law Institute, Kemerovo State University, Kemerovo, Russian Federation
apushakova@mail.ru

*Материал поступил в редакцию 23 октября 2023 г.
Статья получена после рецензирования 20 ноября 2023 г.
Принята к печати 16 января 2024 г.*

*Received 23.10.2023.
Revised 20.11.2023.
Accepted 16.01.2024.*