

**ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПРАВОВОЙ ОБЗОР**  
**Общероссийского Конгресса муниципальных образований**

*30 мая 2022 года*

---

Данный обзор продолжает серию публикаций, связанных с устройством системы публичной власти на территориях, в том числе по организации межмуниципального сотрудничества в целях синхронной реализации проектов развития.

Альтернативой укрупнения муниципальных образований для целей синхронного развития территорий является модель управления, основанная на принципах межмуниципального сотрудничества, которую именуем агломерационной моделью.

В настоящий обзор вошли специальные законы субъектов Российской Федерации, а также учтены нормы основных законов (конституций, уставов) субъектов Российской Федерации и их соглашений по вопросам агломераций.

В связи с малым количеством законодательного материала на уровне субъектов РФ обзор условно разделен на концептуальную и законодательную части.

Просим читателей направлять свои предложения по тематикам дальнейших обзоров на адрес электронной почты [okmo.rf@mail.ru](mailto:okmo.rf@mail.ru)

## **1. Основы концепции развития правового статуса городских агломераций.**

В мировой практике существуют три основные модели управления агломерациями.

Первая - унифицированная модель, когда проводится объединение нескольких муниципалитетов под одним из них. При этом все функции по управлению и дальнейшему развитию агломерации, передаются в порядке правопреемства.

**ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПРАВОВОЙ ОБЗОР**  
**Общероссийского Конгресса муниципальных образований**  
*30 июня 2021 года*

---

Вторая модель – дифференцированная (межмуниципальная), при которой координация деятельности происходит на основе соглашений и горизонтальных связей.

Третья - когда вопросы координации муниципалитетов в рамках агломерации переносят на региональные или центральные государственные уровни.

Все модели имеют свои особенности и риски, которые необходимо учитывать при выборе между ними. Их применимость и эффективность зависят от многих факторов, характеризующих саму агломерацию.

Для управления агломерационным развитием необходимо учитывать следующие обстоятельства:

- различия в возникновении и формально-юридическом оформлении агломераций;
- необходимость синхронизации документов стратегического планирования всех видов, принимаемых в муниципальных образованиях, входящих в городские агломерации;
- введение нового документа стратегического планирования — комплексного плана — программы развития городских агломераций, устанавливающего общие для всех муниципальных образований цели и задачи развития;
- целесообразность развития агломерационного подхода в осуществлении на территории городских агломераций мероприятий национальных проектов и региональных проектов;

**ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПРАВОВОЙ ОБЗОР**  
**Общероссийского Конгресса муниципальных образований**  
*30 мая 2022 года*

---

– возможность установления в городских агломерациях единых стандартов и рамочных норм осуществления полномочий, исполнения муниципальных функций и предоставления муниципальных услуг в сферах транспорта, культуры, здравоохранения, социального обслуживания, образования, торговли, благоустройства, градостроительства и архитектуры, жилищно-коммунального хозяйства, дорожной деятельности.

Следует отметить, что лишь малое количество субъектов РФ имеет свой специальный закон на эту тему, не говоря уже о специализированном федеральном законе. Поэтому, в настоящее время назрела необходимость в создании единых основ правовых и экономических условий для развития городских агломераций и межмуниципального сотрудничества.

В связи с этим, концептуально важно при подготовке региональных законов о городских агломерациях учитывать предлагаемую модель регулирования.

## **2. Региональный опыт законодательного регулирования городских агломераций.**

До недавнего времени специальный Закон о развитии агломераций имели лишь два субъекта Российской Федерации - Белгородская, Томская области.

В марте 2022 г. принят еще один Закон Кемеровской области – Кузбасса «О создании и развитии агломераций в Кемеровской области – Кузбассе».

Это подчеркивает тенденцию к постепенному развитию регионального регулирования городских агломераций.

**ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПРАВОВОЙ ОБЗОР**  
**Общероссийского Конгресса муниципальных образований**  
*30 июня 2021 года*

---

Важно отметить, что Закон Белгородской области от 1 марта 2016 года N 58 "О развитии агломераций в Белгородской области" определяет предмет регулирования, раскрывает понятие агломерации и установление границ, определяет механизм обеспечения функционирования агломераций, а также полномочия органов государственной власти и их взаимодействия с органами местного самоуправления, в том числе по вопросам финансирования развития агломераций.

Закон Томской области от 10 апреля 2017 г. N 23-ОЗ "О развитии агломераций в Томской области" (принят постановлением Законодательной Думы Томской области от 30 марта 2017 г. N 321) в целом воспроизводит как структуру, так и нормы закона Белгородской области.

При этом следует отметить, что вышеуказанные региональные законы о развитии агломераций не претерпели изменений с момента их принятия, что говорит о их востребованности и универсальности в условиях изменения общественных отношений.

В качестве значимого момента, нашедшего отражение в законах Белгородской и Томской областей – можно отметить, что к работе межмуниципальных координационных органов по развитию агломераций привлекаются Советы муниципальных образований, как субъекты, знающие проблематику агломераций с практической стороны.

Достоинством Закона Кемеровской области - Кузбасса от 24 марта 2022 г. N 28-ОЗ "О создании и развитии агломераций в Кемеровской области - Кузбассе" является его технико-юридическая выверенность. Так, например часто встречающаяся проблема возможности двойного толкования,

**ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПРАВОВОЙ ОБЗОР**  
**Общероссийского Конгресса муниципальных образований**

*30 мая 2022 года*

---

интерпретации понятийного аппарата нормативного правового акта, данным законом устранена – основные понятия раскрыты в норме дефиниции (статья 2 Закона).

Закон полно и детально регламентирует процедурные вопросы, регламентирующие задачи, порядок создания и ликвидации агломераций, финансирования агломерационных проектов (программ) и многое другое.

При этом закон не ограничивается основополагающими принципами, а четко прописывает полномочия органов государственной власти и межмуниципального координационного совета по развитию агломерации, который формируется Губернатором Кемеровской области - Кузбасса, в том числе на основании предложений, вносимых уполномоченных субъектов. При этом Закон не просто говорит «уполномоченные органы», внося неразбериху при правоприменении, а четко их перечисляет.

Основополагающие начала развития агломераций сформулированы следующим образом:

1) обеспечение равных возможностей для реализации конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации на всей территории Кемеровской области - Кузбасса;

2) 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;

3) комплексный подход к социально-экономическому развитию агломераций;

**ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПРАВОВОЙ ОБЗОР**  
**Общероссийского Конгресса муниципальных образований**  
*30 июня 2021 года*

---

4) содействие развитию межрегионального и межмуниципального сотрудничества;

5) обеспечение гарантий прав коренных малочисленных народов, включая поддержку их экономического, социального и культурного развития, защиту исконной среды обитания и традиционного природопользования и образа жизни;

6) рациональное природопользование, сохранение природного и историко-культурного наследия, обеспечение доступа к природным и культурным ценностям;

7) учет интересов и мнения населения и бизнеса при планировании социально-экономического развития агломераций.

Полнота и ясность формулировок принципов позволяют предположить, что при реализации этого закона не может быть несостыковок.

Таким же ясным образом, определены полномочия межмуниципального координационного совета по развитию агломерации, роль и значение которого сложно переоценить, при принятии решения о создании агломерации и других связанных с этим вопросам. В частности:

1. Межмуниципальный координационный совет по развитию созданной агломерации (далее - координационный совет) формируется Губернатором Кемеровской области - Кузбасса, в том числе на основании предложений, вносимых:

- 1) председателем Законодательного Собрания;
- 2) председателем Правительства Кемеровской области - Кузбасса;
- 3) председателем представительного органа муниципального образования;
- 4) главой муниципального образования.

**ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПРАВОВОЙ ОБЗОР**  
**Общероссийского Конгресса муниципальных образований**

*30 мая 2022 года*

---

2. Полномочия координационного совета:

- 1) выработка предложений по реализации целей, задач и мер стимулирования в сфере социально-экономического развития агломерации;
- 2) разработка рекомендаций по комплексному развитию агломерации;
- 3) иные полномочия в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством Кемеровской области - Кузбасса.

По нашему мнению, этот Закон наиболее жизнеспособен в сегодняшних реалиях, который может быть взят за основу, при подготовке федерального закона об агломерациях.

Отдельно необходимо остановиться на некоторых тезисах, представленных Красноярской, Саратовской, Самарской, Екатеринбургской, Барнаульской, Пермской агломераций на совместном заседании Экспертного Совета по развитию территорий Комитета по экономической политике Государственной Думы РФ и Комитета по социально-экономическому развитию Общероссийского Конгресса муниципальных образований, прошедшего 19 мая 2022 года.

В частности, были выработаны определенные позиции по вопросу развития агломераций, а именно:

1. В качестве импульса развития агломераций необходимо скорейшее принятие федерального закона об агломерациях, который бы определил принципы организации и функционирования агломераций с единым подходом межмуниципальных отношений и организации хозяйственной деятельности, определил бы не только градостроительную составляющую понятия – агломерация, но и социальную, демографическую, социальную ее составляющие;

**ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПРАВОВОЙ ОБЗОР**  
**Общероссийского Конгресса муниципальных образований**  
*30 июня 2021 года*

---

2. По мнению участников дискуссии, агломерация – это не только и не столько объединение муниципалитетов, сколько единое пространство публичной услуги, которая далеко не всегда даже совпадает с границами муниципалитетов. С этой позиции институт агломераций имел бы реальную возможность развития;
3. Первоочередной задачей развития агломераций кроме территориального планирования отмечена разработка документов транспортного планирования, организации дорожного хозяйства, потому что транспорт – основа коммуникаций между городами;
4. Необходима синхронизация законодательных, бюджетных и финансово-хозяйственных процессов в агломерации;
5. Важна сбалансированность функций в агломерациях и их финансовая обеспеченность;
6. Потребуется создание и функционирование на постоянной основе межведомственных органов (комиссий, комитетов, рабочих групп и т.д.) управления по развитию агломераций, включающие не только органы государственной власти и органов местного самоуправления, но и естественных монополий, хозяйствующих субъектов системы ЖКХ;
7. Финансирование проектов агломерации возможно через целевой взнос в орган управления агломерации – это проверенный, прозрачный с точки зрения Бюджетного кодекса Российской Федерации механизм. Межмуниципальные хозяйственные общества, межмуниципальные ассоциации союза, дают возможность осуществлять так называемые горизонтальные субсидии между муниципалитетами, бюджетные кредиты и многое другое.