

Вопросы о законодательном обеспечении регулирования агломераций

Данный текст подготовлен в связи с опубликованием проекта Федерального закона "О городских агломерациях"¹.

Городские агломерации – это образования, возникающие на территориях юрисдикции нескольких органов публичной власти, где в силу особо высокой интенсивности и взаимосвязанности разнообразных процессов жизнедеятельности возникает необходимость налаживать совместные действия различных органов публичной власти в части согласованного планирования и реализации планов развития таких территорий.

Очевидно, что должны существовать определённые федеральными законами процедуры таких совместных действий. Чтобы понять, какими могут и должны быть эти процедуры и, соответственно, их определяющие законы, следует представить и осмыслить все возможные способы организации процедур взаимодействия различных органов публичной власти. Посредством логико-правового анализа обнаруживаются три таких способа – один реальный и два других гипотетические. Рассмотрим эти способы.

Способ первый. В законе даётся полный набор всех необходимых и достаточных правовых инструментов согласованного воздействия на развитие сопряжённых юрисдикций всех видов без исключения – будь то территориальные образования, называемые агломерациями, или территориальные образования, не причисленные к агломерациям, которые можно было бы называть не-агломерациями, но в которых также могут и должны в соответствующих случаях применяться совместные действия в части планирования и реализации согласованных планов развития территорий, находящихся под юрисдикциями разных органов публичной власти.

Способ второй. В законе наряду с процедурами, определёнными в рамках первого способа, предъявляются дополнительные, специфические процедуры, предназначенные к применению исключительно в условиях существования того, что определено как агломерация.

Способ третий. В законе предъявляется полный набор необходимых и достаточных правовых инструментов воздействия на развитие сопряжённых юрисдикций, но только для одного вида, называемого агломерацией, - инструментов, не применяемых для

¹ Размещён на сайте: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=107906>

территориальных образований, не причисленных к тому, что называется агломерацией, - не применяемых для не-агломераций.

Начнём анализ с третьего способа. Для того, чтобы у этого способа была возможность для реального (не только гипотетического) существования, необходимо быть тому, чтобы одновременно существовали два вида непреодолимых преград между: а) процедурами взаимодействия различных органов публичной власти в условиях агломераций и в условиях не-агломераций; б) агломерациями и не-агломерациями. Поскольку невозможно существовать таким непреодолимым преградам, то невозможно существовать и третьему способу построения федерального закона, который предположительно мог бы относиться к регулированию развития агломераций. Поэтому третий способ должен быть отвергнут.

Под давлением логики состоявшееся неизбежное отвержение третьего способа одновременно понуждает также и к неизбежному утверждению того объективного факта, что федеральный закон, предположительно направляемый на регулирование агломераций, должен также регулировать и не-агломерации.

Второй способ также обнаруживает себя сугубо гипотетическим, мнимым предположением, которому не суждено стать оправданной реальностью, закреплённой нормами федерального законодательства – при условии поддержания статуса непротиворечивости и строгой рациональности законодательных актов. Причина мнимости второго способа раскрывается двумя взаимосвязанными положениями: а) второй способ – это сочетание всего необходимого и достаточного для взаимодействия органов публичной власти; б) второй способ – это также предположение о наличии сверх необходимого и достаточного ещё некоторых дополнительных, специфических процедур, предназначенных для агломераций и не пригодных для не-агломераций. Поскольку указанное предположение является ошибочным, то на нём основанный второй способ лишается возможности для существования в условиях рационального, не деструктивного устройства федерального законодательства.

Таким образом, в силу объективных обстоятельств остаётся только первый способ для организации федерального закона, предположительно относящегося к регулированию развития агломераций. Но поскольку согласно этому единственно возможному способу такой предполагаемый федеральный закон должен содержать полный набор всех необходимых и достаточных правовых инструментов согласованного воздействия на развитие сопряжённых юрисдикций всех видов без исключения (как агломераций, так и не-агломераций), то придётся ответить на вопрос о том, будет ли, а если будет, то в чём должен состоять специфический, уникальный предмет регулирования такого федерального закона. Приступим к поиску ответа на этот вопрос.

Аналитические положения, которые приводят к ответу на вопрос о наличии, либо отсутствии возможности быть специфическому, уникальному предмету регулирования для федерального закона, предположительно относящегося к регламентированию развития агломераций, состоят в следующем.

1. Существование любого федерального закона может быть оправдано обязательным наличием некоего уникального предмета регулирования. Отсутствие такого предмета означает: 1) наличие возможности регулирования на основе норм иных федеральных законов – посредством выполнения соответствующих административных действий, которые не требуют дополнительного, специально вводимого законодательного обеспечения; 2) отсутствие необходимости в новом федеральном законе.

2. Выше было доказано, что федеральный закон относительно агломераций не может иметь своим предметом определение специфических правовых инструментов регулирования, которые могли бы применяться исключительно в условиях агломераций и не могли бы применяться в условиях не-агломераций. Значит, гипотетически должен быть другой предмет регулирования, который обнаружится, или не обнаружится посредством дальнейшего логико-правового анализа.

3. Законодательное регулирование совместных действий двух и более органов публичной власти осуществляется не ради регулирования, но ради достижения результата. Именно нацеленность на достижение конечного результата определяет особенности предмета регулирования закона. Каким должен быть результат в рассматриваемом случае?

По некоторому размышлению становится ясным, что результатом должны быть создание и эксплуатация объектов, наиболее рациональным образом обеспечивающих функционирование реально общей-единой хозяйственной, социально-экономической системы в пределах агломерации. Коль скоро это так, то законодательное регулирование взаимодействия разных субъектов публичной власти должно охватывать соответствующие процессы от их начала и до конца – от начала в виде планирования через промежуточные реализационные действия вплоть до конца, до создания соответствующих объектов и их эксплуатации. Если же представить эти процессы в виде последовательности документов, то обнаружится такая неизбежная-необходимая цепочка: документы стратегического планирования – документы территориального планирования – документы градостроительного зонирования (правила землепользования и застройки) – документация по планировке локальных территорий-площадок – проектная документация – документы в отношении строительства, ввода объектов в эксплуатацию и обеспечения их использования. Далее станет ясным, что указанная последовательность совместно (разными органами публичной власти) выполняемых действий и совместно

подготавливаемых документов располагается в области регулирования уже действующих федеральных законов² и что не обнаруживается возможности для существования дополнительной области, которая могла бы стать особой областью регулирования нового, специально создаваемого закона.

4. Тем не менее, если проявить настойчивость в поисках ускользающего предмета регулирования для нового федерального закона, то можно обнаружить малую «зацепку» - наличие такого предмета, хотя и очень ограниченного.

Если одновременно установить в новом федеральном законе (1) формализованные критерии для однозначного определения статистическими методами фактов наличия агломераций (критерии отграничения агломераций от не-агломераций) и далее (2) установить обязательность совместного выполнения соответствующих административных действий в условиях наличия агломераций - действий, уже определённых, или не запрещённых действующими федеральными законами (но ныне ещё не являющихся строго обязательными), то такое установление и будет искомым предметом регулирования федерального закона об агломерациях. При этом отличие между агломерациями и не-агломерациями будет определяться не столько статистическими характеристиками, сколько наличием законодательного понуждения к взаимодействию в первом случае и отсутствием такого понуждения во втором - отсутствием понуждения, замещаемого добровольностью взаимодействующих органов публичной власти.

5. Строго говоря, ничего иного в качестве предмета регулирования нового федерального закона об агломерациях «изобрести» не удастся, поскольку ничего иного и не существует в логике права и рационального управления. Дело в том, что всё возможное «иное» в виде соответствующих областей регулирования уже содержится в иных федеральных законах. А если под «иным» всё же понимать сверх норм федеральных законов также и регламентирование административных действий сугубо рутинного характера, уже предопределённых, либо не запрещаемых нормами федеральных законов (создание комиссий, рабочих групп, регламентов их деятельности), то такое административное «иное» не должно быть предметом регулирования специально создаваемого федерального закона, поскольку для такого регулирования достаточно

² Здесь предлагается не путать наличие уже заявленной в федеральном законодательстве области регулирования с качеством регулирования в пределах заявленной области: предлагается обратить внимание на наличие в Градостроительном кодексе РФ института совместного территориального планирования, осуществляемого разными органами публичной власти – института, который требует исправления допущенных в федеральном законе ошибок и дальнейшего совершенствования. См. об этом обсуждение вопроса 2.2.3 в книге: Трутнев Э.К. Градорегулирование. Правовое обеспечение градостроительной деятельности: альтернативные модели законодательства и программа исправления его ошибок. М., Институт экономики города, 2019. — 682 с.: http://www.urbanomics.ru/sites/default/files/verstka_kniga_2019_print_0.pdf

второго, пониженного уровня регулирования посредством подзаконных актов, ведомственных инструкций, рекомендаций.

Последняя гипотетическая возможность для административного «инога» в части дополнительного предмета регулирования может увязываться с попыткой закрепления в новом федеральном законе норм-обещаний получения бонусов в виде субсидий со стороны вышестоящих бюджетов теми органами публичной власти, которые осуществляют взаимодействие на территории именно агломераций. Очевидно, однако, что отсутствует возможность логически непротиворечивым образом создать такой дополнительный предмет регулирования именно в федеральном законе, поскольку такого рода возможность всегда открыта в административном порядке на основе выполнения соответствующих программ – в случаях возникновения на то необходимости. Кроме того, федеральному закону не пристало давать преференции-обещания агломерациям и не давать их не-агломерациям.

Таким образом, анализ показывает, что логикой устройства законодательства и требованиями рационального управления уже нам фактически предзаданы некоторые объективные ориентиры-критерии для понимания сути обсуждаемых вопросов в отношении агломераций:

- предзаданы смысловые и формальные критерии для оценки возможности быть, или не быть новому федеральному закону об агломерациях;

- предзаданы разграничения двух областей – области регулирования нормами федеральных законов и области регулирования положениями административных подзаконных актов.

Если воспользоваться указанными объективными критериями, то необходимо будет признать, что положения проекта Федерального закона «Об агломерациях» располагаются:

- за пределами той единственной области смыслов и формальных-юридических требований, в которой возможно существование федерального закона об агломерациях³;

- внутри тех областей, регламентирование которых вполне может осуществляться не нормами федерального закона, но соответствующими подзаконными актами, а также на

³ Напомним контуры этой области: 1) наличие действующими федеральными законами определённых универсальных процедур взаимодействия различных органов публичной власти – процедур, равно пригодных как для условий агломераций, так и для условий не-агломераций (*); 2) сочетание двух положений для агломераций: а) положения об однозначном отделении агломераций от не-агломераций; б) положение об обязательности применения универсальных процедур взаимодействия различных органов публичной власти в случаях агломераций при том, что эти универсальные процедуры могут применяться также и на территориях не-агломераций в добровольном, не принудительном порядке.

(*) Речь идёт прежде всего об институте совместного территориального планирования, несколькими органами публичной власти осуществляемого, – институте, определяемом ГрК РФ и требующим усовершенствования.

основании соответствующих рекомендаций, адресованных взаимодействующим органам публичной власти⁴.

Выводы.

1. Отсутствуют смысловые и формально-юридические основания для существования и, соответственно, для принятия Федерального закона «Об агломерациях».

2. Регламентирование совместных действий различных органов публичной власти на территориях агломераций должно основываться на:

- положениях усовершенствованного правового градорегулирования, начиная с освобождённого от ошибок института совместного территориального планирования – института, входящего в область регулирования ГрК РФ⁵;

- методических рекомендациях, указывающих на правовые технологии решения конкретных проблем в части взаимодействия различных органов публичной власти по обеспечению развития территорий, включая развитие агломераций.

⁴ Речь идёт о регламентировании всех без исключения вопросов, заявленных в законопроекте, а именно, о регламентировании:

- отнесения территорий муниципальных образований к городским агломерациям (часть 3 статьи 3);
- создания и ведения перечня городских агломераций (часть 3 статьи 3);
- заключения межмуниципальных соглашений (часть 4 статьи 3);
- деятельности межмуниципальных координационных советов (часть 4 статьи 3);
- принятия решений об инициативе по отнесению территорий к городским агломерациям, включая вопросы подготовки проекта межмуниципального соглашения, решения о создании межмуниципального координационного совета, обоснования экономической эффективности формирования городской агломерации, перечня ключевых целей, задач и проектов развития городской агломерации (часть 8 статьи 3);
- порядка и процедуры отнесения территорий к городским агломерациям (часть 10 статьи 3);
- оказания со стороны РФ государственной поддержки развитию городских агломераций (пункт 2 части 1 статьи 4);
- оказания РФ методического обеспечения разработки и реализации комплексных планов социально-экономического развития городских агломераций (часть 1 статьи 4);
- оказания субъектами РФ правового, информационного и организационного содействия органам местного самоуправления в части вопросов формирования и развития городских агломераций (пункт 4 статьи 5);
- создания и деятельности Комиссии высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ по вопросам развития городских агломераций под председательством высшего должностного лица субъекта РФ (часть 5 статьи 7);
- подготовки, согласования и утверждения комплексного плана развития городской агломерации (статья 11);
- регламентирование государственной поддержки развития городских агломераций, включая указание о том, что бюджетам субъектов РФ, на территории которых располагаются городские агломерации, могут предоставляться межбюджетные трансферты из федерального бюджета для предоставления их соответствующим местным бюджетам в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (статья 13).

⁵ См. сноску 2 к данному тексту.