

Секция «Проблемы государственного строительства, федерализма и местного самоуправления»

Особенности взаимодействия субъектов Российской Федерации в рамках Московской агломерации

Научный руководитель – Алебастрова Ирина Анатольевна

Сафин Ильгиз Наилевич

Аспирант

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Факультет права, Кафедра конституционного и административного права, Москва, Россия

E-mail: safin.in2@gmail.com

Термин «агломерация» часто встречается в различных документах социально-экономического планирования, но в федеральном законодательстве отсутствует общее правовое регулирование агломераций [3]. Члены Совета Федерации Федерального Собрания РФ отмечают, что необходимо сформулировать термин «агломерация» и закрепить его в нормативных правовых актах [6]. Разработку законопроекта «О городских агломерациях» осуществляет Министерство экономического развития РФ, в декабре 2020 г. планируется его внесение в Государственную Думу Федерального Собрания РФ (распоряжение Правительства РФ от 26.12.2019 № 3205-р «Об утверждении плана законопроектной деятельности Правительства РФ на 2020 год»).

Особый интерес представляют собой агломерационные процессы в Москве, поскольку столица признается ядром самой развитой в стране агломерации, образует с Московской областью единое социально-экономическое образование, которое концентрирует значительный объем товарооборота и объединяет большую долю населения страны, сфера ее влияния распространяется на территории городов близлежащих субъектов [1].

Представляется, что Московская агломерация - это взаимодействие двух субъектов Российской Федерации: Москвы и Московской области. Однако исследователи отмечают моноцентричность ее структуры и соответствующее ей некоторое неравноправие между субъектами, входящими в ее состав [5]. Одним из примеров неравного положения является кейс с расширением территории Москвы в 2011-2012 гг., сопровождавшимся соглашениями об изменении границы, утвержденными постановлением СФ ФС РФ от 13.07.2011 № 347-СФ и постановлением СФ ФС РФ от 27.12.2011 № 560-СФ.

Во-первых, по некоторым оценкам бюджет Московской области потерял около 10% своей доходной части [4]. Во-вторых, существенно сократилась территория Московской области, что соответствует историческим тенденциям развития агломерации. В-третьих, жители территорий, которые сейчас входят в состав Троицкого и Новомосковского административного округа города Москвы лишились принципиально больших возможностей по решению вопросов местного значения. Вызывает интерес вопрос о том, могли ли жители передаваемых территорий как-то повлиять на этот процесс или остановить его. Несмотря на выполнение формальных требований к процедуре изменения границ (с учетом позиции, изложенной в постановлении Конституционного Суда РФ от 06.12.2018 № 44-П), официальное голосование могло только способствовать легитимации принятых решений.

Неравноправие двух субъектов проявляется в существующем порядке исчисления и уплаты налога на доходы физических лиц, ввиду чего бюджет Московской области лишается порядка 30 миллиардов рублей ежегодно. Утвержденная схема обращения с отходами также свидетельствует о преимущественном положении г. Москвы. Транспортная инфраструктура также отражает моноцентричность агломерации, поскольку прогресс достигнут в сообщении между Москвой и Московской областью, а не внутри области.

Паритетность же двух рассматриваемых субъектов Российской Федерации отчасти достигается посредством их участия в коллегиальных совещательных и координационных органах. К таким органам относятся:

1. Координационный совет по развитию транспортной системы г. Москвы и Московской области (постановление Правительства РФ от 15 февраля 2011 г. № 82).

2. Объединенная коллегия исполнительных органов государственной власти Москвы и Московской области, формируемая на паритетных началах (распоряжение Мэра Москвы и Губернатора МО от 28.02.2002 N 112-РМ/150-РГ).

Решения указанной Коллегии носят рекомендательный характер, однако реализуются в нормативных правовых актах Правительств Москвы и Московской области, социально-экономических программах. Многие решения коллегии были приняты по вопросам развития транспортной инфраструктуры, отдельные решения касались схем обращения с отходами, совершенствования порядка изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Последнее решение Коллегии было принято 17.12.2013. Представляется, что данный формат взаимодействия постепенно мог утратить актуальность после образования Координационного совета по развитию транспортной системы г. Москвы и Московской области.

Таким образом, имеется ряд оснований делать выводы о преимущественном положении Москвы во взаимодействии с Московской областью, вновь рассуждать о наличии асимметрии территориального устройства Российской Федерации. Тем не менее, на данный момент созданы инструменты взаимодействия на паритетных началах между публично-правовыми образованиями, входящими в Московскую агломерацию, которые позволяют достигать успеха в развитии транспортной инфраструктуры. Необходима дальнейшая разработка эффективных способов взаимодействия в целях динамичного, координированного развития двух рассматриваемых субъектов Российской Федерации, поскольку преимущественное значение для агломераций имеют сотрудничество и возникающие от этого позитивные эффекты [2].

Источники и литература

- 1) И. Браде, А. Г. Махрова, Т. Г. Нефедова, А. И. Трейвиш. Особенности субурбанизации в Московской агломерации в постсоветский период // Известия Российской академии наук. Серия географическая. 2013. № 2. С. 19-29.
- 2) Павлов Ю.В. Совершенствование правового регулирования развития городских агломераций // ARS ADMINISTRANDI. 2018. № 3. С. 466-484.
- 3) Петухов Р.В., Луценко Е.В. Правовое регулирование агломераций: теоретические подходы и зарубежные практики // Местное право. 2017. № 3. С. 93-102.
- 4) Чертков А.Н., Забелина М.В. Правовой аспект развития агломераций на примере «Большой Москвы» (в «локомотивах» экономического развития важно не забывать о «пассажирах») // Адвокат. 2012. № 11. С. 10-19.
- 5) Шугрина Е.С. Модели управления российскими агломерациями // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 39-43.
- 6) В Совфеде обсудили, что считать городскими агломерациями // Электронное периодическое издание «Парламентская газета». URL: <https://www.pnp.ru/politics/v-sovfede-obsudili-cto-schitat-gorodskimi-aglomeracijami.html> (дата обращения: 20.01.2020).