

# ВОЗМОЖНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ПРАВОВЫХ МОДЕЛЕЙ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКИМИ АГЛОМЕРАЦИЯМИ В РОССИЙСКИХ УСЛОВИЯХ

**А. Максимов<sup>1</sup>**

Проблема правового статуса городских агломераций является достаточно новой в современной российской науке и практике.

Фокус муниципальной реформы 2003–2008 гг. был сосредоточен преимущественно в административно-правовой сфере – приближение власти к населению, разграничение полномочий, ликвидация нефинансируемых мандатов. Демографические (а равно и являющиеся их следствием социально-экономические) процессы носили для формируемых в 2000–2003 гг. преобразований системы публичной власти скорее фоновый характер. Именно поэтому реформа была обращена преимущественно на сельские территории, затронув урбанизированные зоны в гораздо меньшей степени. Необходимость стимулирования развития городов как центров опережающего развития, равно как и усиленной государственной поддержки отстающих территорий, в качестве приоритетов проведенных образований не значились. Однако сегодня становится все более очевидным, что именно адекватность складывающейся системе расселения становится ключевым фактором эффективности местного самоуправления. Такое положение дел формирует отдельные акценты в рассмотрении муниципальной проблематики в городах и в сельской местности, а также в городских агломерациях, которые представляют собой их своеобразный «синтез».

<sup>1</sup> Андрей Максимов, руководитель проекта анализа местного самоуправления Института современного развития.

## Приоритеты «городского» и «сельского» направления в муниципальной политике

Нынешний уровень урбанизации в России (доля городского населения в общем числе жителей страны) составляет 73,08%<sup>2</sup>, что значительно выше аналогичного показателя в странах с рыночной экономикой и сравнимым уровнем дохода<sup>3</sup>. Это позволяет говорить о преимущественно городском составе населения страны, а равно – и о преимущественно городском характере самоуправления, в котором вправе участвовать преобладающая часть граждан.

Можно утверждать, что российские города в постсоветский период вступили в период второй классической стадии своего роста – субурбанизации. Сегодня рост численности населения пригородных территорий наблюдается почти повсеместно, пусть даже с проявлением специфически российских особенностей (например, фактический переезд горожан в загородные дома и дачные поселки часто сопровождается сохранением в собственности городских квартир)<sup>4</sup>. За субурбанизацией, вероятно, последуют дезурбанизация и реурбанизация – очередные стадии расползания городов, выделяемые в современной урбанистике. Таким образом, **города постепенно**

<sup>2</sup> По данным Центральной базы статистической информации Федеральной службы государственной статистики России на 01.01.2008 г.

<sup>3</sup> Глазычев В.Л., Стародубовская И.В. и др. Челябинская агломерация: потенциал развития. Челябинск, 2008. С. 27.

<sup>4</sup> Смирнягин Л. Трудное будущее российских городов // Pro et contra, 2007, № 1. С. 59

■ сохранение, восстановление, благоустройство, развитие монастырских и храмовых комплексов в различных градостроительных условиях (разрабатывается с 1990-х гг.);

■ методические положения сохранения и восстановления, развития усадебных комплексов и музеев-усадоб: Останкино, Архангельское, Ильинское, Петрово-Дальнее, Осташево, Валуево и др.

Проблемы историко-культурного наследия и градостроительства сейчас, в новых условиях, стали еще более острыми и сложными.

Сегодня Градостроительный кодекс и закон об архитектурной деятельности не обеспечивают возможности проведения социально- и общественно ориентированной градостроительной политики, в том числе и в исторических городах. Отсутствует необходимое правовое поле для целенаправленного и эффективного взаимодействия субъектов средоформирования, причем субъектов, разбирающихся в данной проблеме, общественно ответственных. Разработки местных регулятивных и правовых нормативно-инструктивных материалов (градостроительные уставы, правила землепользования и застройки, гарантии прав жителей по участию в градостроительной деятельности и т. п.) недостаточно без общих основных обязательных положений, методик, параметров, конкретизируемых для каждого типа городов и поселений, территорий. При этом очень часто в местных правилах охраны историко-культурного наследия и градостроительном регламенте, а также в решениях администрации нарушаются основные положения федерального закона 2002 г. об объектах культурного наследия, как нарушались и законы 1976–1978 гг. Нарушаются границы и режимы территорий объектов культурного наследия и зон их охраны, что объясняют их якобы «устарелостью», нечеткостью и т. д., и т. п. Это относится в той или иной мере ко всем историческим городам и поселениям без исключения.

Необходимо отметить, что градостроительство в истори-