Список литературы

1. *Карташов, В.Н.* Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. – Саратов, 1989.

2. *Керимов, Д.А.* Методология права. – М., 2001.

3. *Павлушина, А.А.* Теория юридического процесса: итоги, проблемы, перспективы развития. – М.: Юрлитинформ, 2009.

4. *Шагиева, Р.В.* Концепция правовой деятельности в современном обществе. – Казань, 2005.

© Адильханова К.М., 2011

В.И. Курочкин

ГОРОД – МЕГАПОЛИС: ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

КУРОЧКИН Владимир Ильич – соискатель кафедры государственного строительства и права РАГС при Президенте РФ, начальник управления по подготовке территорий Департамента строительства мэрии города Москвы (e-mail: kurochkin@yandex.ru)

Аннотация. *В статье предпринята попытка дать определение понятия «город-мегаполис» с точки зрения как российского законодательства, так и правового регулирования в зарубежных странах, социально-экономическое и политико-правовое значение города-мегаполиса в региональном развитии, а также выявить существенные особенности в организации местного самоуправления данных муниципальных образований.*

Ключевые слова: *город, территория, административный центр, мегаполис, районное деление, муниципальное образование, местное самоуправление.*

В настоящее время опыт развития городов-мегаполисов занимает одно из центральных мест в современной правовой науке, при этом мегаполисы всегда были родоначальниками прогрессивных идей и передового опыта, что в свою очередь требует особого внимания к проблемам их регулирования и совершенствования.

Согласно Советскому энциклопедическому словарю городом (лат. *urbs,* старо-нем. *Burg,* франц. *cite*, англ. *city*, от лат. *civitas,* в древности обозначало поселение, укрепленное оградой или валом от неприятельского нападения) считается населенный пункт, достигший определенной людности

(ее критерий различен, обычно это не менее 2–5 тыс. жителей) и выполняющий преимущественно промышленные, транспортные, торговые, культурные и административно-политические функции.

Социально-экономические функции города обусловлены задачами развития промышленности и обслуживания прилегающей территории. Вероятно, подобное определение города является исторически правильным и сохраняет некоторую историческую преемственность.

Помимо этого в XX столетии в России город приобрел и значительные функции по развитию и институционализации политических отношений в государстве. В политической жизни страны город представляет собой общественно-политический организм, обеспечивающий самоуправление и являющийся административно-территориальной единицей. В настоящее время города, особенно крупные, являются центрами политической, экономической, социально-культурной жизни региона и государства, имеют свои особенности, специализацию хозяйства, этнический, демографический и количественный состав населения, различное административно-территориальное устройство и свою специфику.

Однако не только в современных научных исследованиях остаются проблемы типологии современного города, но и в законодательстве практически не отражается специфика их правового статуса, нет достаточно четких и ясных критериев классификации. Так, по профилю и специализации хозяйства выделяют: промышленные центры, портовые города, научные центры, «закрытые» города, транспортные узлы. В 90-е гг. появились сельские или квазисельские города. Согласно Положению о порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР, утвержденному указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г., в зависимости от административного статуса различают города республиканского, краевого, областного, окружного, районного подчинения. Особый статус имеет г. Москва как столица государства[1].

По административному устройству города областного значения подразделяются на города – административные центры районов и областей и города, не являющиеся таковыми. Административные центры – это, как правило, крупные города, развитые в промышленном и социально-культурном отношении.

Города можно подразделить на имеющие и не имеющие районного деления. Районное деление связано с большой численностью городского населения, обширной территорией и состоянием городского хозяйства. Создание районов в крупных административных и промышленных центрах вполне целесообразно, а в тех городах, где количество населения невелико, где компактная территория и сравнительно однородный состав населения, где доминируют отдельные отрасли народного хозяйства, не всегда

[1] См.: *Крохина, Ю.А.* Город как субъект финансового права. – Саратов, 2000. – С. 14.

имеет смысл создавать внутригородские районы, а значит, и уровни районного самоуправления.

В территорию некоторых городов областного значения включены близлежащие поселки и села. Это обусловлено спецификой крупного города как мегаполиса, концентрирующего в себе значительный объем хозяйства.

Наиболее актуальными являются проблемы правового статуса городов областного (республиканского) значения. Город областного (республиканского) значения в качестве объекта политико-социального управления представляет собой сложную социально-экономическую систему, совокупность различных органически взаимосвязанных объектов, управляемых разными субъектами. Областной (республиканский) город приобретает специфические черты в условиях федеративного государства, так как административный цент субъекта Федерации получает иной по сравнению с другими городами правовой статус. То есть областной (республиканский) центр является значимой и важной составной частью субъекта Федерации и государства в целом, а значит, частью системы государственного управления. В его границах соприкасаются полномочия и интересы государственных федеральных структур, государственных органов власти субъектов Федерации и муниципальных органов.

Таким образом, сопоставив позиции в отношении понятия «город», можно выделить его характерные признаки:

выполнение городом функции центра соответствующих территорий в различных аспектах: административном, промышленном, культурном, научном и др.;

количественная оценка города как крупного населенного пункта по сравнению с сельскими поселениями;

формально-юридический признак отнесения законодательством населенного пункта к категории городов.

Имеется также и специфика при осуществлении самоуправления в городе-мегаполисе, которая заключается в самостоятельности местного самоуправления крупного города как субъекта, созданного слиянием нескольких городских и пригородных территорий в единое социально-экономическое и политико-территориальное пространство. Специфика самостоятельности самоуправления в городах-мегаполисах влияет и на формирование на их территориях системы местного самоуправления, отличной от остальных городских территорий России.

К сожалению, приходится констатировать, что в российском законодательстве предпринята бесперспективная, на наш взгляд, попытка нормативно нивелировать разницу между сельской и городской местной властью, нивелировав заодно и разницу в администрировании этих местных образований. Специфической чертой модели городского управления в

России является вопрос о ее природе[1]. Для современной системы городского управления характерны признаки, свидетельствующие как о государственной, так и об общественной ее природе. Несмотря на четкое отнесение Конституцией РФ вопросов местного значения к компетенции органов самоуправления, не входящих в систему органов власти, эти органы имеют специфические особенности, сближающие их с органами государственной власти, как во Франции[2]. Относительно природы современной самостоятельности органов города-мегаполиса существует немало точек зрения. Основной из них является та, что юридическая и фактическая самостоятельность носит специфических характер, поскольку при декларированной самостоятельности они фактически имеют право действовать лишь в пределах, установленных им федеральным и субъектным законодательством. В каждом городе-мегаполисе управление может быть организовано по-разному (в зависимости от ресурсов и сложности решаемых задач), но зависит от временных циклов, таких как время разработки и действия бюджета, срок полномочий органов местного самоуправления и т. д.

Современное состояние местного самоуправления в городах-мегаполисах характеризуется множеством проблем, вызванных неразвитостью законодательства, его экономической основы, не всегда оправданным вмешательством органов государственной власти в работу органов местного самоуправления, а иногда и несовершенством государственной политики по вопросам местного самоуправления. Пятого ноября 2008 г. это отметил Президент РФ Д.А. Медведев в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации, указав, что «местное самоуправление во многом осуществлялось методом проб и ошибок»[3] .

Анализ законодательства и точек зрения специалистов в области местного самоуправления позволяет сделать вывод, что в городах-мегаполисах система органов местного самоуправления является открытой социально-политической конструкцией организационно-правовых форм публичной власти, образуемой на основе законодательства федерального и муниципального уровня, имеющей локальную системно-властную целостность в рамках городских муниципальных образований, создаваемой для решения своей компетенции местного значения и выполнения делегированных государственных функций.

В 30-х гг. прошлого века социолог Льюис Мэмфорд ввел в обиход понятие «мегаполис». С помощью этого термина он пытался обозначить новую фазу кризиса урбанизма (лат. *urbanus* – городской; направление в градостроительстве XX в., утверждающее необходимость создания и развития

---

[1] См.: *Алексеев, Ю.П.* Основы местного самоуправления. – М.: Юнити-Дана, 2003. – С. 14.

[2] См.: *Алпатов, Ю.М.* Мировой опыт организации городского самоуправления // Законодательство и экономика. – 2007. – № 8. – С. 45–51.

[3] Российская газета. – Неделя. – 2008. – 6 ноября.

больших городов). Последнее время термин «мегаполис» все чаще стал заменяться словосочетанием «урбанизированные территории».

Преодолев свои границы, город пускает корни в глубину окружающего региона, это делает мегаполис не только устойчивым, но и почти вечным. Мегаполисами называют особо крупные городские сосредоточия населения (в публикациях ООН – с числом жителей более 10 млн). При этом отмечается, что мегаполис не поглощает входящие в него агломерации и является формой расселения более высокого уровня. Вместе с тем «агломерация» связывается со скоплением населенных пунктов и объединением их в единое целое интенсивными и разнообразными связями, способными распространять преимущества крупного мегаполиса на окружающий его район. Агломерация описывается как постгородская стадия развития мегаполиса. Данное противоречие затрудняет четкое представление об объекте исследования и вызывает необходимость в конкретизации данных определений.

Первые города-миллионеры в России сложились еще в конце XIX века. Это были Санкт-Петербург и Москва. За последние 20 лет в мире определилась тенденция увеличения численности больших городов до колоссальных размеров. Российская модель реформ в крупнейших городах страны обеспечила стабильный характер проводимых в них преобразований и выход на рыночные механизмы функционирования городской среды. Но далеко не все мегаполисы могут быть отнесены к мировым городам. Города-миллионники вовсе не обязательно мегаполисы, но если они имеют особое социально-экономическое и геополитическое значение в существовании и развитии большого территориального региона, государства в целом, то по своему статусу их можно отнести к городам-мегаполисам.

Такими городами-мегаполисами в основном были административные центры, их насчитывается в России около 13, крупных городов – около 80[1]. Это столицы субъектов Российской Федерации, а также субъекты Российской Федерации – города федерального значения Москва и Санкт-Петербург. Они стали крупнейшими промышленными, торговыми и финансовыми центрами не только в масштабе страны, но и мира, глубоко интегрированными в мировую экономику.

Одновременно город-мегаполис становится средоточием политико-правовой и социальной активности и представляет, по существу, модель общества в миниатюре. Здесь складывается особый тип социальных контактов на неформальной основе, которые характеризуются высокой мобильностью, не случайно именно крупный город – центр политико-

[1] См.: Актуальные проблемы территориальной организации публичной власти: опыт России и зарубежных стран // Аналитический вестник СФ ФС РФ. – 2003. – № 19 (212). – С. 18.

правовой, социально-экономической жизни всегда был местом важнейших общественных событий.

Город-мегаполис все в большей степени распространяет свое доминирующее влияние на окружение, втягивает в орбиту своих влияний население целого региона и тем самым объединяет в функционально-пространственное образование большие территории, иногда совершенно различные по своим природным характеристикам, степени освоения и характеру использования. Все больше усиливаются связи между отдельными городами на основе межгородской транспортной сети, формируются взаимосвязанные системы городов-мегаполисов. Исследователи (О'Салливан) выделяют три условия существования мегаполиса:

1) эффект масштаба на транспорте, как экономия транспортных затрат при значительной концентрации торговых фирм;

2) эффект масштаба производства, вызываемый специализацией факторов производства вследствие высокой концентрации населения;

3) аффект концентрации производства.

Понятие «мегаполис» прямо связывается с его корнем «*polis*» и трактуется как рост больших индустриальных городов, сопровождающийся их слиянием с прилегающими ареалами.

На наш взгляд, под «мегаполисом» следует понимать концентрированную форму расселения людей, отнесенную к категории крупных, крупнейших и сверхкрупных городов и связанную со слиянием границ этих городов с прилегающими ареалами-конурбациями. Под конурбациями понимается сращивание небольших городов и иных поселений с мегаполисами, обусловленное эффектами результативности приближения.

На основании сказанного можно сделать вывод, что город-мегаполис – это крупный город, образовавшийся в результате концентрированной формы расселения людей со слиянием ареалов-конурбаций в единое социально-экономическое и политико-правовое территориальное пространство.

Список литературы

1. *Алпатов, Ю.М.* Мировой опыт организации городского самоуправления // Законодательство и экономика. – 2007. – № 8.

2. *Алексеев, Ю.П.* Основы местного самоуправления. – М.: Юнити-Дана, 2003.

3. *Крохина, Ю.А.* Город как субъект финансового права. – Саратов, 2000.

© Курочкин В.И., 2011