

УДК 342

***ГОРОДА-МЕГАПОЛИСЫ И СОПРЕДЕЛЬНЫЕ МУНИЦИПАЛИТЕТЫ:
К ВОПРОСУ О СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫХ ВЗАИМООТНОШЕНИЯХ***

Упоров И.В.

д.и.н., к.ю.н., профессор

Краснодарский университет МВД России

Краснодар, Россия

Аннотация: Рассматриваются проблемы формирования городских агломераций в современной России, в том числе выявляются причины их появления. Акцент делается на муниципально-правовой составляющей территорий агломераций. Обосновывается позиция, согласно которой городские агломерации в условиях российской действительности представляет собой негативное явление. Вместе с тем они являются данностью, с которой нельзя не считаться, и в этой связи предлагаются меры, позволяющие смягчить отрицательное воздействие городских агломераций на социально-экономическое развитие как городов-мегаполисов, являющихся ядром агломераций, так и сопредельных с ними муниципальных образований.

Ключевые слова: город-мегаполис, агломерация, муниципальное развитие, миграция, территория, поселения, район.

***CITIES-MEGAPOLISES AND ADJACENT MUNICIPALITIES: ON THE
QUESTION OF SOCIAL AND LEGAL RELATIONSHIP***

Uporov I.V.

Doctor of History, Candidate of Law, Professor

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Krasnodar, Russia

Abstract: The problems of the formation of urban agglomerations in modern Russia are considered, including the reasons for their appearance. The emphasis is on the municipal and legal component of the agglomeration territories. The position is substantiated according to which urban agglomerations in the conditions of Russian reality is a negative phenomenon. At the same time, they are a given that cannot be ignored, and in this regard, measures are proposed to mitigate the negative impact of urban agglomerations on the socio-economic development of both metropolitan cities, which are the core of agglomerations, and adjacent municipalities.

Key words: city-megalopolis, agglomeration, municipal development, migration, territory, settlements, district.

В результате непродуманной и очень противоречивой внутренней миграционной политики в России уже больше двадцати лет огромное количество граждан переезжает из районов Сибири, Дальнего Востока, Крайнего Севера в европейскую часть России, преимущественно в центральные и южные регионы. Например, население регионов Дальнего Востока за 30 лет (1988-2018 гг.) сократилось на 22,9% [1]. В последние годы отрицательная миграция «накрыла» и такой, казалось бы, привлекательный город-миллионник, как Омск [2, с. 172]. Еще несколько примеров. Еще сравнительно недавно (2008 г.) население Краснодара составляло 709 тысяч человек, но последующие годы интенсивной внутренней миграции и активизации строительной деятельности по возведению «человейников» увеличили численность горожан к 2021 г. почти вдвое [3]. Вот характерное явление: в официальных городах-миллионниках (15 городов) проживают порядка 30 млн человек, что составляет около 20% от всего населения России (146 млн человек), но по занимаемой площади они совокупно занимают только 0,12% (11324 кв.км) от всей площади страны – 17 млн кв.км (!). А в более чем 800 городах России (из 1117) вообще нет нового строительства [4]. И это при том, что те же Воронеж, Краснодар, Ростов-на-Дону, Белгород и

другие города, куда устремляются мигранты из отдаленных восточных и северных регионов, имеют определенные пределы вместимости населения, всех желающих эти города не смогут принять, и рано или поздно придется вводить ограничительные меры. А главное, и не должно быть такого миграционного процесса, учитывая колоссальные территориальные возможности нашей страны как самой большой в мире.

В таких условиях происходит неизбежное расширение крупных городов, и прежде всего городов-миллионников (все они имеют муниципально-правовой статус городского округа), где осуществляется активное жилищное строительство в виде многоэтажных многоквартирных домов – так называемых «человейников» (и это при том, что Россия является крупнейшим по территории государством, где, как говорится, сам бог велит строить не жилые небоскребы в городах, а комфортные 4-6-этажные жилые дома на больших российских просторах). Расширение городов, в свою очередь, становится привлекательным для жителей сопредельных муниципальных образований, поскольку в городах появляются новые рабочие места, то есть, город-мегаполис, раздвигая свои пространственные границы, притягивает смежные территории, в том числе имеющие другой муниципально-правовой статус (городские и сельские поселения и муниципальные районы), и, как следствие, появляются городские агломерации.

Для дальнейших рассуждений нужно уточнить понятие городской агломерации. Мы полагаем, что в рассматриваемом контексте городской агломерацией можно считать территорию, которая включает в себя территорию городского округа, а также территорию одного или нескольких расположенных смежно с ним сельских поселений, в рамках которой в результате активного социально-экономического развития образовались устойчивые инфраструктурные и социально-трудовые связи, характерной чертой которых является ежедневное перемещение жителей из населенных пунктов поселений в город-ядро агломерации и обратно. В Стратегии пространственного развития России на период 2025 г. [5] появление положений, касающихся городских агломера-

ций, вызвало очевидно неоднозначную реакцию среди широкого круга заинтересованных в этом документе лиц, в том числе по поводу того, что в России сформировалось около 40 крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций [6, с. 68]. На наш взгляд, в указанной Стратегии представляется неправильным не увязывать агломерации с муниципально-правовым статусом территорий, входящих в состав агломераций.

Как отмечается в литературе, появление агломераций связывается с особенностью крупных городов как мест концентрации людей, высокой плотностью застройки, наличием пригородов, преобладанием многоэтажных жилых домов, многоотраслевой экономикой, большой протяженностью инженерных коммуникаций, наличием индустриализованной сферы обслуживания, отрывом от природы и заменой искусственными суррогатами, высоким уровнем заболеваемости, а также необычайностью сложностью городского управления [7, с. 9-10]. По мнению Р.А. Ветлугина, «к главным причинам появления агломераций относятся совершенствование промышленности и процесс урбанизации» [8]. Подобной точки зрения придерживаются Е.В. Сулатонова и М.Н. Батищева [9]. Однако с таким подходом трудно согласиться – мы полагаем, что в российской реальности «совершенствование промышленности» не может считаться позитивным фактором на фоне указанных выше глобальных для России миграционно-градостроительных проблем, на что ниже мы еще обратим внимание.

Данная проблема актуализируется тем обстоятельством, что в городской агломерации, объединяющей город-ядро и расположенные вокруг него другие населенные пункты, фактически формируются единые структурные элементы, обусловленные урбанизационным процессом (в их числе следует назвать прежде всего транспорт и трудовые ресурсы). Совокупность таких элементов дает основание ставить вопрос об единых для агломерационной территории социально-экономических направлениях развития, однако эти направления в территориально-публичном смысле разделены по разным сопредельным с городом муниципальным образованиям, которые имеют собственные социально-

экономические планы и пока никаким образом между собой не связаны, в результате чего фактически существующие городские агломерации по сути своей развиваются стихийно.

В такой ситуации, как нам представляется, целесообразно либо объединять территории, либо выделять отдельные полномочия муниципальных образований и создавать над-муниципальные округа (по подобию школьных округов в США и Канаде, которые не совпадают с границами территорий муниципальных образований [10, с. 14-20]). Однако в России пока такие варианты не предусматриваются действующим Федеральным законом от 6 октября 2003г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [11] (далее ФЗ 2003 г.). И в этом контексте коррективы в данный закон нужно, очевидно, уже пора вносить, так как Россия в части развития мегаполисов уже приблизилась к уровню такого рода городов других развитых стран (критерии - наличие банков, образовательных и научных организаций, отелей, офисов зарубежных фирм, учреждений в сфере культуры, жилые застройки современного типа, современные транспортные средства, активное использование электронных технологий и т.д.) [12, с. 61]. Если затягивать с муниципально-правовым регулированием проблем городских агломераций, то это только будет усугублять положение в данной сфере, учитывая, что в нашей стране уже имеется 52 крупных городских агломераций, возникших вокруг городов с населением более 250 тысяч жителей [13, с. 77].

При таком подходе взаимодействие муниципальных образований, части территорий которых составляют городские агломерации, нуждается в особом муниципально-правовом регулировании. Исходить при этом нужно, на наш взгляд, из того, что концентрация в региональных городах-административных центрах рабочих мест относительно высокого уровня трудозанятости, учреждений медицины, культуры, образовательных организаций, супермаркетов, банковских услуг, транспортной инфраструктуры, новейших медиатехнологий у большинства населения ассоциируется с представлениями о современном

уровне жизни, что с неизбежностью создает притягательный эффект для жителей смежных с этим городом муниципальных образований. В результате в эти города ежедневно въезжают из соседних городских и сельских поселений большое число постоянно проживающих в них жителей этих поселений, и в тот же день, удовлетворив в определенной степени свои трудовые, образовательные и прочие потребности, они возвращаются обратно на свое постоянное место жительства. Нужно также иметь в виду, что часть жителей городов-административных центров имеют дачи, расположенные за пределами городской черты в соседних поселениях.

Не удивительно поэтому, что для абсолютного большинства городов – административных центров субъектов Федерации характерной является ситуация, когда наблюдаются транспортные пробки на границах со смежными поселениями. Возникает феномен, когда для значительного числа жителей смежных поселений (городской округ-административный центр субъекта Федерации и расположенные вокруг поселения) формируется единое жизненное пространство, и оно имеет тенденцию к расширению. В этой связи данный процесс требует регулирования. Так, для Краснодара (административный центр Краснодарского края) на северо-востоке активно развивается городская агломерация, связывающая Краснодар и Динское поселение (условно - Краснодаро-Динская агломерация). Но это основная ось движения людей; имеются также ответвления, когда движение в Краснодар и обратно наблюдается также со стороны постоянных жителей Красносельского и Васюринского сельских поселений (все эти и поселения входят в состав Динского района). Одновременно немалая часть постоянных жителей Краснодара перемещаются в указанные сельские поселения (как правило по выходным дня), где они имеют места отдыха. По указанной оси (Краснодар-Динская, длина примерно 30 километров) идет с обоих концов интенсивное строительство жилых домов и объектов соцкультбыта. В ближайшие годы расширение Краснодара с неизбежностью «уткнется» в границу, разделяющую Динской муниципальный район (Динское

сельское поселение) и городской округ Краснодар. Тем самым Краснодар на этом стыке исчерпает собственную территорию. А дальше для участков под строительство земля будет выделяться не городскими властями Краснодара и не на основе краснодарских Правил землепользования и застройки, а властями Динского сельского поселения по правилам землепользования и застройки, принятым в Динском сельском поселении.

Такое положение приведет к столкновению интересов сразу трех муниципальных образований - 1) Краснодар; 2) Динское сельское поселение; 3) Динской муниципальной район. При этом решение территориального вопроса при действующем ФЗ-2003 г. и соответствующих региональных актах и муниципальных правовых актах представляется чрезвычайно сложным. Так, Н. Б. Косарева в этом контексте справедливо указывает, проблемы агломераций не решить одним декретом, так как в условиях какого-либо давления одной из сторон городские агломерации угасают, и приводится пример несостоявшегося референдум по объединению двух муниципальных образований - Чебоксар и Новочебоксарска, то есть необходимы компромиссы [14]. И с этим нельзя не согласиться. Между тем на Краснодарско-Динской линии уже сформировалось определенное единое жизненное пространство, которое пространственно располагается в пределах двух муниципальных образований, которые с точки зрения административного взаимодействия не зависят друг от друга. При этом ведущим муниципалитетом является более богатый в бюджетном отношении Краснодар, который и определяет в своей основе особенности агломерационного развития.

А в южном от Краснодара направлении формируется еще более сложная агломерация. Речь идет о том, что в Краснодар (и обратно) ежедневно перемещаются, причем на регулярной основе, постоянные жители целого ряда муниципальных образований, расположенных на Краснодаро-Абинской оси, проходящей по федеральной трассе, ведущей к черноморскому побережью: Яблоновское городское поселение, Энемское городское поселение (Тахтамукайского

муниципального района Республики Адыгея); Афипское городское поселение, Ильское городское поселение, Черноморское городское поселение, Северское сельское поселение (Северского муниципального района Краснодарского края); Холмское городское поселение, Абинское городское поселение, Абинское сельское поселение, (все поселения - Абинского муниципального района Краснодарского края). А жителям поселка Яблоновский можно просто перейти мост через реку Кубань и оказаться на территории не только Краснодара, но другого субъекте Федерации. Здесь агломерация также налицо.

В такого рода агломерациях возникает проблема, связанная с тем, как эффективно управлять таким территориальным образованием, учитывая, что муниципальные образования функционируют независимо друг от друга. Столкновение интересов возможно по разным направлениям, например, это может касаться налогообложения. Дело в том, что «перемещаемые» трудоспособные лица налог на доход физических лиц уплачивают по месту регистрации в налоговой службе соответствующей организации-работодателя, то есть в городе-ядре агломерации, часть такого налога остается в городе, в то время как работник постоянно проживает не в городе, а в поселении. Мировой опыт показывает, что управлять агломерациями можно посредством разных моделей – это может быть, например, союз муниципалитетов; возможно также создание нового надмуниципального образования и, как вариант, с сохранением прежних муниципалитетов; возможна разработка и реализация единого плана развития агломерационной территории, который согласовывается органами местного самоуправления и органами госвласти субъектов Федерации; возможно, как, например, в Барселоне, прямое управление со стороны региона [15, с. 6]. При этом важнейшим является финансово-экономический аспект, и в этом смысле О.В. Кузнецова справедливо указывает, применительно к России, на непрозрачность территориальной структуры бюджетных расходов, имея в виду, что объёмы концентрируемых в городах и городских агломерациях ресурсов (в том числе по сравнению с остальными типами территорий) являются закрыты-

ми для общественности, и «непонятно, как мотивировать власти изменить ситуацию, поскольку эксперты-регионалисты говорят о ней уже много лет, но безрезультатно» [6, с. 70].

Что касается России, то необходимо учитывать традиции нашей страны, где характерно активное участие государства в разных сферах, в том числе в формировании самого института местного самоуправления. Очевидно, для российских реалий целесообразен подход, когда система муниципальных образований не меняется (то есть сохраняются все виды муниципальных образований по ФЗ 2003 г.), однако активней должна быть роль субъектов Федерации, которые должны иметь полномочия: определять границы агломераций; утверждать программы развития городских агломераций с приоритетным вниманием вопросам социального и экономического характера; утверждать правила разработки программы развития агломераций, при этом разработка должна осуществляться комиссией с участием представителей органов местного самоуправления всех муниципальных образований, часть территорий которых входит в городские агломерации. При этом важное значение должно иметь функциональное зонирование агломераций [16, с. 225]. Как нам представляется, указанные меры могут способствовать решению организационно-правовых и территориальных проблем формирующихся городских агломераций в современной России. Вместе с тем нужно иметь в виду, что эти предложения лишь смягчают проблемы, связанные с причинами появления самих агломераций, поскольку в стратегическом плане, как отмечалось выше, следует решать проблемы упорядочения миграции (более рационального распределения) населения, и в этом контексте расширение агломераций будет иметь негативные последствия, соответственно, в перспективе, значимость городских агломераций должна уменьшаться, и приоритет должен переноситься на развитие территорий, сопредельных с городами-мегаполисами.

Библиографический список:

- 1 Всероссийская перепись населения 2012. Т. 1. Численность и размещение населения // [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики / URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogil612.htm/ (дата обращения: 11.12.2021 г.).
2. Новиков Е.Л. Миграционные вызовы в городе-миллионнике // Вызовы и тенденции демографического развития России и ее регионов: сб. науч. ст. Уфа: Башк. энцикл., 2020. С. 171-173.
3. Население Краснодара за десять лет выросло вдвое // https://russia24.pro/krasnodar/229973131/_2020. 4 января (дата обращения: 09.11.2021 г.).
4. Аракелян Е. Уплотняем: половина России будет жить в «резиновых» регионах // Комсомольская правда. 2021. 9 марта.
5. Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 N 207-р (ред. от 23.03.2021) "Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года" // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.12. 2021 г.).
6. Кузнецова О.В. Городские агломерации и Стратегия пространственного развития // Регионалистика. 2020. Т. 7. № 3. С. 67-72.
7. Таболин В.В. Самоуправление в крупных городах. М.: Академия управления МВД России, 1999. 141 с.
8. Ветлугин Р.А. Модели территориальной организации городских агломераций // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2020. № 2. С. 70-72.
9. Сулатонова Е.В., Батищева М.Н. Городские агломерации: формирование и перспективы (на примере Владивостокской агломерации) // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2018. Т. 7. № 3. С. 35-39.
10. Тимофеев Н.С. О смысле современных моделей местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2013. N 7. С. 14 - 20.

11. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 19.11.2021) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения – 14.12. 2021 г.).

12. Захаров А.К. Статус городского округа как вида муниципального образования и проблемы его реализации в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2014. 205 с.

13. Любовный В. Городские агломерации России: проблемы развития и регулирования // Вопросы устойчивого и комплексного социально-экономического развития муниципальных образований. М., 2009. С. 75 - 89.

14. Константинов С. Особенности национальной агломерации // Российская газета. 2008. 11 сентября.

15. Борисов В.В. Блеск и нищета агломераций // Губернский деловой журнал. 2013. № 4. С. 4-7.

16. Шаймарданова В.В. Территориального планирования городской агломерации // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. География. Геология. 2020. № 3. С. 219-227.

Оригинальность 89%