

**В. С. ШТЕФАН**

специалист отдела научных исследований Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого, Харьков



## **МЕСТО И РОЛЬ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ И МЕГАПОЛИСОВ В СИСТЕМЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА ГОСУДАРСТВА**

В статье исследуются научные взгляды относительно проблемы развития городских агломераций с точки зрения административно-территориального устройства. Осуществлена попытка внести некоторые предложения по совершенствованию законодательства, созданию эффективных рекомендаций и механизмов обеспечения реформирования территориального устройства Украины.

**Ключевые слова:** город, городские агломерации, мегаполис, система территориального устройства, административно-территориальные единицы.

**Постановка проблемы.** Исследование проблемы развития городских агломераций и мегаполисов происходит преимущественно в экономической, географической, градостроительной, социально-экономической, политической сферах. К существующему административно-территориальному устройству Украины термины «мегаполис» и «агломерация», в отличие от термина «город», не имеют прямого отношения, однако город является центром агломерации и мегаполиса. В связи с этим в настоящее время вопросы исследования феномена городских агломераций с точки зрения территориального устройства, а также реформирования системы органов публичной власти в городских агломерациях и городах-мегаполисах становятся весьма актуальными.

**Анализ последних исследований и публикаций.** Проблемы формирования городских агломераций в современной науке рассматриваются по-разному. Вопросами исследования различных аспектов функционирования

агломераций занимаются как российские (А. Г. Махрова, В. Ф. Лапо, В. В. Иванова, А. А. Угрюмова), так и украинские ученые (И. Л. Парасюк, С. И. Ищук и др.). Однако данные исследователи не рассматривали указанную проблему в контексте административно-территориального устройства. Отдельные аспекты реализации принципов местного самоуправления в городах-мегаполисах исследовали: В. Б. Аверьянов, В. Н. Бабаев, Д. Базив, Л. А. Быченко, В. М. Кампо и др.

**Целью статьи** является исследование правового статуса крупных городов, мегаполисов, городских агломераций, их места в системе территориального устройства страны, организации местного самоуправления в данных условиях.

**Изложение основного материала.** Усовершенствование административно-территориального устройства и системы территориальной организации власти является одной из основных задач развития современного государства. На данный момент большая часть населения страны (в частности в Украине) проживает именно в городах, а численность городского населения составляет около 70% [1]. В территориальном устройстве любого государства важную роль играют крупные города, города-миллионеры. В начале XX в. таких городов было всего 10 во всем мире (Лондон, Нью-Йорк, Париж и др.). Стремительный темп урбанизации, который произошел в середине XX в., за счет промышленного развития городов значительно изменил данную ситуацию.

Именно эта эпоха способствовала увеличению количества крупных городов (численность населения которых превышает 1 млн чел.), каких в настоящее время в мире насчитывается около полумиллиона, например, только в России таких городов — 15 [2], а в Украине — 3 [1].

Под влиянием научно-технической революции, процессов урбанизации города становятся все более сложными системами, значение и роль которых в развитии социально-экономических и культурных отношений, равно как и в совершенствовании всеобщего образа жизни, формировании личности, постоянно возрастает [3].

Индустриальная эпоха характеризуется ускорением научно-технического прогресса и интенсивными демографическими процессами, что привело к быстрому росту городов и усилению их значения для общества и страны. Фактически появился новый феномен, присущий индустриальной цивилизации, который принято называть городской агломерацией или мегаполисом [4].

Современный период увеличения крупных городов, образования вокруг них ряда меньших по размеру населенных пунктов, их экономическое развитие и географическое расширение за существующие собственные пределы, делает вопрос рассмотрения этих территорий как городских агломераций крайне необходимым.

Примером крупнейших в мире городских агломераций являются Токайдо в Японии (55 млн чел.), Босваш в США (20 млн чел), а вот английский мегаполис включает в себя не менее двух десятков крупных агломераций Лондона, Бирмингема, Манчестера и Ливерпуля с общим населением 30–35 млн человек.

Для Украины терминология «городская агломерация» и «мегаполис» — явление достаточно новое, требующее более глубокого исследования, а особенно с точки зрения административно-территориального устройства. Энциклопедическая литература трактует термин «агломерация» (от лат. *Agglomerare* — присоединять, накапливать) как компактное расположение, группировку поселений, объединенных не только в территориальном смысле, но и обладающих развитыми производственными, культурными, рекреационными связями. Данное понятие относится преимущественным образом к поселениям городского типа (городская агломерация) [5].

Стоит согласиться с мнением украинского ученого В. М. Бабаева, который под понятием «городская агломерация» подразумевает компактное скопление населенных пунктов, в основе которого лежит определенный город, объединенных в единое целое интенсивными хозяйственными, трудовыми, культурно-бытовыми и рекреационными связями [6].

В своем исследовании Л. А. Быченко приводит признаки агломерации как территориального образования с такими свойствами: агломерация возникает на базе крупного города и создает значительную зону урбанизации, поглощая смежные населенные пункты; отличается высокой степенью территориальной концентрации различных производств, прежде всего промышленности, научных и учебных заведений, а также высокой плотностью населения; оказывает решающее преобразующее воздействие на окружающую среду, изменяя экономическую структуру территории и социальные аспекты жизни населения; наличие постоянных пригородных электропоездов, автобусов [7, с. 3].

Российский ученый В. Турченко определяет термин «мегаполис» как компактную форму городского расселения, основанную на территориальной, производственной, трудовой, социально-экономической, культурно-бытовой, рекреационной интеграции главного города (население которого обычно больше миллиона) с прилегающими городами и поселками (но иногда образуются и на базе городов с численностью жителей менее чем 500 тыс.) [8, с. 100].

Справочная литература понятие «мегаполис» определяет как самую крупную форму городского расселения, образующуюся в результате интеграции главного города с окружающими его поселениями, агломерациями [9, с. 13].

Украинский ученый И. Л. Парасюк предлагает в своем диссертационном исследовании 36 критериев для сравнения понятий «город», «мегаполис», «агломерация» и «субрегион», сгруппированные по следующим признакам:

1) географические; 2) административно-правовые; 3) демографические; 4) конституционные и организационно-правовые; 5) экономические и экономико-правовые; 6) статистические; 7) земельно-правовые и градостроительные; 8) инфраструктурные; 9) экологические; 10) эвристические [10]. Анализ данных признаков позволяет сделать вывод, что мегаполис и агломерация это все-таки не тождественные термины.

В Центральной и Восточной Европе нет мегаполисов, близких по размерам к Токайдо или Боствашу. Процесс формирования мегаполисов здесь находится на начальной стадии, хотя городов или агломераций, которые по формальным признакам (население более 1 млн человек) можно квалифицировать как мегаполисы, довольно много. Тенденции урбанизации и формирования полос расселения вдоль главных транспортных магистралей, образования мощных промышленных зон за формальными границами населенных пунктов, концентрация финансовых институтов и динамичное развитие бизнес-инфраструктуры — это факторы создания мегаполисов. Также следует принимать во внимание тот факт, что каждый мегаполис находится в пределах агломерации, но не каждая агломерация является мегаполисом [11].

Итак, если мегаполис — это очень крупный город, с миллионным населением и развитой инфраструктурой, то агломерация представляет собой совокупность нескольких, а может быть и многих городов (как крупных, так и не очень), сельских населенных пунктов. Однако, по существу, такие столицы государств, как Париж, Токио, Каир и др. крупные города являются агломерациями и мегаполисами одновременно. Агломерационный статус этих территориальных образований необходимо учитывать при разработке законов «Об административно-территориальном устройстве», «О городских агломерациях» и т. д. В отличие от украинского законодательства данная терминология активно используется как нормы конституционного права в других странах (Канада, США, Франция и т. д.).

Вопрос принадлежности городов и сел к определенной агломерации зависит от связанности их жителей с главным городом или несколькими поселениями агломерации. Свобода выбора места работы в пределах агломерации, развитое и доступное транспортное сообщение (электропоезда, метро, автобусы, паромы), достаточно развитая сеть автодорог определяют свободу для жителей агломерации жить и работать в одном географическом и экономическом организме [11, с. 8].

Безусловно, в городских агломерациях и мегаполисах значительно усложняется процесс организации власти на местах, разграничение компетенций между органами государственной власти и органами местного самоуправления, формирования бюджета, решение вопросов жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения и т. п.

К. Линч, рассматривая обратную связь жителей со средой их жизнедеятельности, делает вывод, что «будущее ставит задачи по формированию ясного и убедительного образа целой агломерации. Если удастся этого достичь, опыт, накопленный в восприятии традиционного города, будет вознесен на уровень, соизмеримый с функциональной единицей, присущей нашему времени» [12].

На данном этапе крупнейшие города и их агломерации по сложности управления занимают второе место после государства, хотя многие эксперты в этой области считают современные города-системы более сложными социальными системами, чем государства. С учетом этого, зарубежный опыт организации системы местного самоуправления в городских агломерациях вполне уместен для Украины и не только.

Действительно, на протяжении последних лет ведущие европейские страны оценили особую роль городов-мегаполисов в процессе построения современного государства, т. к. именно крупные города отображают общие структурные изменения в экономической сфере страны, формирования социальных потребностей общества, задают темпы и направления по укреплению всей производственно-территориальной базы. Однако, как показывает современная практика, самые большие города мира и их агломерации и на данный момент остаются неуправляемыми со стороны органов местного самоуправления [13].

Нужно признать, что именно население является основным показателем, который отражает значение города в государстве. За ним закрепляется достаточно устойчивое сочетание правовых и политических характеристик, административного значения, градостроительных параметров, индекса социального развития и др. Мировой опыт свидетельствует о возможности и необходимости принятия законодательных актов, которые учитывали бы, прежде всего, показатели численности населения города. Так, во Франции приняты особые законы относительно городов-миллионеров (Париж, Марсель, Лион) [14, с. 101].

Городами с особым статусом являются, например, крупнейшие города Франции — Париж, Марсель, Лион, где существуют два уровня местного самоуправления: уровень коммуны и уровень городского района (или группы районов). Возглавляет каждый из уровней собственный мэр и собственный совет. При этом существует двойной контроль со стороны городского мэра и представителя государства — префекта. Такая дуальная структура власти в крупных городах создана с целью приближения административной власти к жителям коммуны [15, с. 74, 75].

Особое место в Российской Федерации занимает Московская агломерация, которая на сегодняшний момент может называться мегаполисом. Здесь

сосредоточены нити политического и экономического управления страной. Более миллиона жителей Подмосковья ежедневно ездят на работу в Москву, а наиболее богатые люди предпочитают постоянно жить рядом с природой в Подмосковье, хотя свои офисы и капиталы располагают и регистрируют в столице. Потому однозначно определить какие именно города и поселки следует включать в московскую агломерацию, а какие нет, очень сложно.

Административно-территориальное устройство и региональное построение власти во всем мире имеет множество примеров существования городов со специальным статусом (Вашингтон, Москва, Лондон, Санкт-Петербург), однако оно присуще странам с федеративным устройством и касаются, как правило, городов, которые выполняют столичные функции [16].

В научной литературе существуют взгляды многих ученых по формированию в Украине таких городских агломераций, как Киевской, Одесской, Харьковской и Севастопольской. В Украине на данном этапе территориального преобразования важное место занимает формирование Киевской столичной агломерации. Увеличение в условиях столичной агломерации количества субъектов — предприятий, организаций, которые специализируются на предоставлении социальных услуг населению, активизация их деятельности приведут к кардинальным изменениям во взглядах на муниципальные органы как на производителя местных благ и услуг. Их задание как «локального ядра сообщества» в первую очередь должны быть направлены на «изучение важнейших нужд населения, установление приоритетов, определение стандартов услуг, которые должны предоставляться, поиск оптимальных путей обеспечения данных стандартов» [17, р. 442].

К категории городов со специальным статусом можно отнести и закрытые административно-территориальные образования в России, а также города, на территории которых расположены вооруженные формирования отечественных и иностранных государств (в Германии, Японии). В национальных законодательствах относительно организации власти в таких городах наблюдается усиленное влияние государства и контроль с его стороны, различные системы взаимоотношений органов власти с расположенными военными формированиями, а также принятие участия военных в решении местных проблем и др. [18, с. 51].

Наряду с высоким уровнем урбанизации наблюдается и совершенно иная (противоположная) ситуация, когда крупный город-миллионер перестает быть таковым. По данным Государственного комитета статистики Украины [1] население города Днепропетровск уменьшилось до 999 577 человек. В связи с чем, справедливо будет отметить, что поддержка таким городам-великанам со стороны государства крайне необходима, ведь они являются центром обеспечения жизнедеятельности жителей всех прилегающих территорий.

Исходя из этого, необходимо подчеркнуть, что в условиях формирования городской агломерации, отношения между городом и государством необходимо строить по принципу субсидиарности. Стоит согласиться с мнением О. М. Егорова, что данный принцип предоставляет возможность найти такой баланс между уровнем жизни граждан и экономическим развитием, который не уничтожит стимулирование и заинтересованность, поскольку учитывает состояние дел в каждой территориальной громаде и возможности каждой из них. Субсидиарность в данном случае рассматривается как поощрение (мотивация) деятельности, а не как конкуренция за деньги государственного бюджета [19, с. 10].

Действительно, в таких городах на законодательном уровне необходимо предусмотреть различные системы взаимоотношений органов власти с органами местного самоуправления, внедрение новых форм государственного устройства, усиление влияния государства и контроля с его стороны.

**Выводы.** Подводя итоги, следует отметить, что на данный момент статус городских агломераций и мегаполисов в большинстве постсоветских стран де-юре не определен. Стремительный темп административно-территориальных реорганизаций опережает развитие современного местного самоуправления. Крупные города находятся в процессе постоянного развития, что постепенно становится залогом сбалансированного развития целого государства. Следовательно, чтобы в полной мере соответствовать реалиям времени, необходимо в кратчайшие сроки решить вопросы законодательного закрепления (нормирования) понятия «городская агломерация», «мегаполис», их правового статуса, разработать ряд нормативно-правовых актов. Данные законодательные изменения закрепили бы специальный статус таких агломераций и мегаполисов, подчеркивая их огромное значение для развития государства, а также способствовали бы внедрению современных форм территориальной организации управления.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Демографічний щорічник. «Населення України». – К. : Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua>.
2. Росстат. Федеральная служба Государственной статистики. Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2013 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gks.ru/free\\_doc/doc\\_2013/bul\\_dr/mun\\_obr2013.rar](http://www.gks.ru/free_doc/doc_2013/bul_dr/mun_obr2013.rar).
3. Янкова З. А. Проблемы большого города (опыт социологического исследования) / З. А. Янкова, И. Ю. Родзинская. – М. : Наука, 1982. – С. 5.
4. Кашина М. А. Районный уровень исполнительной власти в Петербурге: экспресс-диагностика методом структуризации проблем / М. А. Кашина // Северо-Западная академия государственной службы. – СПб. : Изд-во «Образование-Культура», 2000. – С. 47–61.

5. Райзберг Б. А. Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : ИНФРА-М, 2007. – 495 с.
6. Бабаєв В. М. Ефективність системи місцевого самоврядування великого міста / В. М. Бабаєв // Теорія і практика управління соціальними системами: філософія, психологія, педагогіка, соціологія. – 2003. – № 2. – С. 3–9.
7. Биченко Л. А. Актуальні питання розвитку міських агломерацій / Л. А. Биченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Магістр. – № 2. – С. 1–11.
8. Турченко В. Н. Мегаполисы как центры межэтнических противоречий. – Казначеевские чтения № 3, 2009. Декларация прав культуры Д. С. Лихачева и проблемы современного мегаполиса / В. Н. Турченко : сб. докладов уч. междунар. науч.-практ. конф. / под общ. ред. акад. В. П. Казначеева. – Новосибирск : ЗСО МСА, 2009. – 232 с.
9. Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : ИНФРА-М, 2006.
10. Парасюк І. Л. Стратегічне планування розвитку субрегіональних структур на основі мобілізації конкурентних переваг регіону (на прикладі Одеського субрегіону) : автореф. дис. ... канд. екон. наук / І. Л. Парасюк ; Інститут проблем ринку і економіко-екологічних досліджень НАН України. – Одеса, 2011. – 18 с.
11. Говард О. Територіальний розвиток в Україні: розвиток агломерацій та субрегіонів / О. Говард. – Київ, 2012. – 183 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://Aus. Org. Ua/Sites/All/Sites/Default/Files/Files/Subregional\\_Structures\\_Development\\_2012.Pdf](http://Aus. Org. Ua/Sites/All/Sites/Default/Files/Files/Subregional_Structures_Development_2012.Pdf).
12. Линч К. Образ города / К. Линч ; пер. с англ. В. Л. Глазычева ; сост. А. В. Иконников ; под ред. А. В. Иконникова. – М. : Стройиздат, 1982. – 328 с.
13. Махиня Р. Шляхи та механізми забезпечення публічності діяльності органів державної влади в містах-мегаполісах / Р. Махиня : зб. наук. пр. / Нац. акад. держ. управління при Президентові України. – 2010. – Вип. № 2. – С. 186.
14. Шкабаро В. М. Критерії класифікації міст / В. М. Шкабаро // Бюл. М-ва юстиції України. – № 4–5. – 2010. – С. 100–109.
15. Ткачук А. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід / А. Ткачук, Р. Агранофф, Т. Браун. – К. : Заповіт, 1997. – 187 с.
16. Базів Д. Шляхи оптимізації системи виконавчої влади та місцевого самоврядування в місті Севастополь / Д. Базів // Вісн. Нац. акад. держ. управління. – 2009. – Вип. 2. – С. 165–172.
17. Wilson D. Structural “Solutions” for Local Government: An Exercise in Chasing Shadows? / D. Wilson // Parliamentary Affairs. L. – Vol. 49. – № 3. – 560 p.
18. Камінська Н. В. Правовий статус міста: національний і міжнародно-правовий аспекти / Н. В. Камінська // Проблеми законності. – 2010. – № 110. – С. 46–56.
19. Єгоров О. М. Ефективне управління містом в умовах соціально орієнтованих ринкових реформ : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. / О. М. Єгоров. – Донецьк, 2001. – 14 с.

Стаття надійшла до редакції 22.05.2014.

**В. С. ШТЕФАН**

спеціаліст відділу наукових досліджень Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Харків

## **МІСЦЕ І РОЛЬ МІСЬКИХ АГЛОМЕРАЦІЙ І МЕГАПОЛІСІВ В СИСТЕМІ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ДЕРЖАВИ**

У статті досліджуються наукові погляди щодо проблеми розвитку міських агломерацій з точки зору адміністративно-територіального устрою. Здійснена спроба внести деякі пропозиції щодо вдосконалення законодавства, створення ефективних рекомендацій та механізмів забезпечення реформування територіального устрою України.

**Ключові слова:** місто, міські агломерації, мегаполіс, система територіального устрою, адміністративно-територіальні одиниці.

**V. S. SHTEFAN**

specialist research department, National Law University named after Yaroslav, Kharkiv

## **PLACE AND ROLE URBAN AGGLOMERATIONS AND METROPOLIS IN THE SYSTEM OF THE TERRITORIAL STRUCTURE OF STATE**

**Problem setting.** Research of the problem of the development of urban agglomerations and metropolis from the point of territorial structure is very vital. To the existing administrative-territorial structure of Ukraine the term “metropolis” and “agglomerations” in comparison to the term “city” has no direct relation, though, city is a center of agglomeration and metropolis. According to this, research of the legal status of cities, metropolis of urban agglomerations, their places in the system of territorial structure of the state, organization of local law-enforcement bodies in modern conditions is the aim of this article.

**Recent research and publication analysis.** Such rassian scientists as: Mahrova A. G., Lapo V. F., Ivanova V. V., Ugrumova A. A. and such ukraine as: Parasjuk I. L., Ischuk S. I. and others researched the questions of different aspects of functioning of agglomerations. Though, those researches do not consider the mentioned problem in the context of administrative-territorial structure. Separate aspects of realization of principles of local self-government in metropolises were researched by: Averjanov V. B., Babaev V. N., Baziv D., Buchenko L. A., Kampo V. M., and others.

**Paper objective.** For Ukraine terms “urban agglomeration” and “metropolis” is quite new and demand deep research, especially, from the point of administrative-territorial structure. Undoubtedly, in urban agglomerations and metropolises the process of organization of local governments, distribution of authorities between bodies of state governments

and bodies of local –governments, formation of budget, decisions of questions of living and communal services, health is considerably complicated.

Big cities and their agglomerations according to the complication of their administration take the second place after the state, though a lot of experts in this sphere consider modern city-system more complicated social system than states. According to this, it is necessary to underline, that in the conditions of formation of urban agglomerations, the relationships between city and states should be build according to the principle of subsidiary. The formation of Kiev capital agglomerations takes an important place in Ukraine.

**Conclusions of the research.** Summarizing it is necessary to point out that at this moment the status of urban agglomerations and metropolises in most post-soviet countries de-jure is not defined. So, to correspond fully the time reality it is necessary in short terms to decide the question of legal norms, legal status and develop the range of normative legal documents of the notion “urban agglomeration”, “metropolis”.

**The main annotation to the article**

This article researching the scientific views as to the problem of development urban agglomerations in terms of the administrative-territorial system. The attempt to make some suggestions of improvement of legislature, creation of effective recommendations and mechanism of reformation of the territorial structure of Ukraine.

**Key words:** city, urban agglomerations, metropolis, territorial structure, administrative-territorial unit.