

Бойков Д.В.

НЕОПРЕДЕЛЕННОСТЬ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ СТРУКТУРЫ: ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СУЩЕСТВУЮЩИХ ВАРИАЦИЙ ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ

Аннотация

Настоящая статья основана на эмпирических исследованиях, проведенных в период 2008–2010 гг. в рамках исследовательских проектов Проектно-учебной лаборатории муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в муниципальных образованиях Краснодарского края, Тверской, Костромской, Калининградской, Ростовской, Новосибирской, Свердловской областей.

В ходе исследования была зафиксирована несбалансированность муниципальной территориальной структуры, особенно четко проявившаяся в городских округах. В статье рассмотрен такой феномен территориальной структуры, как территориальные формы, не зависящие от географических районов и субъектов РФ. Дана характеристика существующим формам городских округов, а также сделан прогноз относительно возможных перспектив их развития.

Ключевые слова: городской округ, территориальная структура, местное самоуправление.

В эмпирических исследованиях Проектно-учебной лаборатории муниципального управления НИУ ВШЭ, проходивших в 2008–2010 гг., была зафиксирована широкая вариативность территориальной структуры муниципалитетов. Несбалансированность муниципальной структуры особенно

ярко проявилась в такой категории муниципальных образований, как городские округа. Состав обследованных городских округов в различных регионах РФ представлен в таблице 1.

Таблица 1

**Состав обследованных городских округов
в разных регионах Российской Федерации**

Регион (республика, край, область)	Городской округ
Тверская обл.	Вышний Волочек
Костромская обл.	Галич, Мантурово
Калининградская обл.	Светлогорск, Зеленоградск*
Ростовская обл.	Таганрог
Краснодарский край	Анапа
Свердловская обл.	Качканар, Верхотурье
Новосибирская обл.	Кольцово, Искитим
ВСЕГО	11

* До 2009 г., затем были преобразованы в Светлогорский и Зеленоградский муниципальные районы.

Одним из наблюдаемых феноменов был «аморфный» территориальный статус городского округа. Мы назвали территориальные варианты городских округов «подвидами», имея в виду, что «видами» называются пять законодательно определенных форм муниципальных образований.

Используя в качестве критерия отношение площади города, ограниченной городской чертой, определенной градостроительным планом, к площади городского округа как муниципального образования (критерий предложен Ю.М. Плюсниным), мы фиксируем три пространственных «подвида» городских округов. При этом не существует никакой географической привязки к обнаруженным «вариантам» и, более того, в одном регионе можно наблюдать сразу несколько таких «подвидов». Названия для них даны условные, исходя из различий, определенных математической пропорцией площади города и площади округа.

В случае, когда эта пропорция равна единице, площадь города почти равна площади округа, поскольку границы городского округа определены границами городской черты. Такой городской округ получил метафоричное название «**городовой**» или «**острожный**». Из наблюдавшихся нами городских округов к данному типу относятся Вышний Волочек (Тверская область), Галич (Костромская область), Искитим (Новосибирская область). Как муниципальное образование подобный городской округ сталкивается со многими трудностями.

Во-первых, такой городской округ фактически лишен земли для будущего развития промышленного или рекреационного потенциала, а также с точки зрения селитебного развития. Достаточно быстро, если не сразу, территориальная структура начинает «трещать по швам» по причинам заметного роста

субурбанизации, в результате которой города стали выходить за свои административные границы, а интенсивность хозяйственных и социальных связей городов и пригородов усилила формирование городских агломераций.

Во-вторых, как правило, «острожные» городские округа территориально располагаются внутри границ одноименного муниципального района, что, в свою очередь, создает особые трудности как для населения, так и для функционирования местных органов власти. В сложившейся ситуации камнем преткновения становится ряд полномочий двух муниципальных образований, действующих практически на одной территории, сложности возникают с выстраиванием межмуниципальных взаимодействий, а также с распределением полномочий и ответственности. Имеются проблемы и с межмуниципальной организацией хозяйственной деятельности. Как правило, «острожные» городские округа имеют большое количество полномочий, которые пересекаются с полномочиями муниципального района (по большей части в социальной сфере: здравоохранение, спорт, образование и т.д.).

Наконец, в-третьих, административные здания муниципальной власти городских округа и района могут находиться на одной территории – городского округа (например, администрации Вышневолоцкого района – в Вышнем Волочке, Галичского района – в Галиче и т.п.). Районная и городская власти, работающие фактически на одной территории, в сознании людей дублируют друг друга, а в сознании чиновников являются конкурентами и даже врагами. Подобное «накладывание органов» порождает борьбу за муниципальное «старшинство», а механизмами принятия решений становятся преимущественно неформальные связи и договоренности.

Перспектива дальнейшего территориального развития «острожного» городского округа видится только в его ликвидации. Действительно, объединение подобных городских округов с муниципальным районом в качестве административного центра позволит сгладить межмуниципальные противоречия. А вступивший в силу Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 315-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которому можно не создавать в административном центре муниципального района собственной администрации и возлагать функции городской администрации на районные власти, разрешит такие противоречия раз и навсегда.

Более того, борьба «сильных» городов с одноименными районами сказывается в первую очередь на эффективном функционировании местной власти, ликвидация же оснований для подобной борьбы приведет к исчезновению препятствий для эффективного функционирования.

Неоднозначен вопрос о путях подобного преобразования, так как процессы объединения городских округов и муниципальных районов не прописаны в законодательстве, а попытки трансформаций муниципалитетов без четкой нормативной основы используются отнюдь не в интересах общественной пользы [4]. Одним из вариантов может стать, например, сначала преобразование городского округа в городское поселение, а затем объединение его с муниципальным районом, однако такой вопрос также требует особого рассмотрения. Потенциальные же выгоды от подобных преобразований, а имен-

но устранения вышеперечисленных проблем: отсутствие земли у городского округа для нормального развития, пересечение полномочий двух муниципалитетов и их междоусобная борьба за «старшинство» – должны рассматриваться как главная цель подобного рискованного предприятия. В конечном счете, мы вновь возвращаемся к острой необходимости заполнения лакун в законодательстве в части преобразования муниципальных образований.

Второй тип представляет собой такой городской округ, у которого площадь города много меньше площади округа. Такому «подвиду» городского округа мы дали метафоричное название «**уездный**», поскольку такие округа образовывались в границах бывших советских административных районов, районный центр становился центром округа, а бывшие сельсоветы – территориальными подразделениями (участками или «сельскими округами»). Из наблюдавшихся нами городских округов к данному типу относятся Верхотурье (Свердловская область), город-курорт Анапа (Краснодарский край), а также Светлогорск и Зеленоградск (Калининградская область) до их преобразования в муниципальные районы в 2009 г.

Поскольку все наблюдавшиеся нами образования этого типа были созданы после 1995 г., можно только догадываться, какие общие причины являлись основанием для наделения района, нередко сельскохозяйственного, как в Свердловской области, статусом городского округа. Был выявлен как минимум один явный общий признак таких территорий: высокий рекреационный и туристический потенциал, эффективное использование которого невозможно без достаточной территории. В то же время значительные пространства «уездного» городского округа не могут получить достаточных ресурсов для должного развития, а принцип уравнительного развития остановит рост всех частей муниципалитета. Эффективность такой территориальной структуры до конца неясна. Ввиду значительной территории муниципалитета возникает необходимость создания территориальных участков, по сути равнозначных сельским поселениям, но формально имеющих статус ТОСов.

Неоднозначны также у подобного типа городских округов и возможные перспективы развития. С одной стороны, «уездный» городской округ выполняет функции муниципального района, но уже непосредственно на реальной территории. Муниципальный район – это искусственное образование, не обладающее реальной территорией и полностью состоящее из территорий поселений; основная функция муниципального района лишь перераспределение денег из регионального бюджета. Городской округ в границах муниципального района обладает реальной территорией, бюджет муниципалитета пополняется как за счет «обширного» земельного налога, так и за счет региональных субвенций, которые перераспределять, в отличие от района, уже не нужно. Таким образом, «уездный» городской округ действительно видится эффективным, особенно с точки зрения рекреационного и туристического потенциала, требующего значительных средств и территории. С другой стороны, подобная ситуация может использоваться как механизм «выбивания» ресурсов из региона, поскольку подобные территории претендуют на статус туристических или крупных промышленных центров, а следовательно, могут претендовать на большее ресурсное обеспечение [6].

Еще одной проблемой, как отмечалось выше, является управление подобной территорией. В данном случае ситуация очень похожа на ту, что сложилась в крупных городах и региональных центрах, на внутригородских территориях которых создаются «филиалы» администрации. На поверхность всплывает еще один пробел в нормативной базе, так как статус ни внутригородских территорий региональных центров, ни сельских округов формально нигде не закреплен, кроме как в уставах самих городов (пример – Анапа).

Третий тип городских округов, который был зафиксирован, – **«агломеративный»** или **«поместный»**. Четкого критерия для его выделения нет: граница округа зафиксирована значительно дальше городской черты, но она существенно меньше границ района, в котором эти округа были выделены. Более существенным, чем формальное основание для выделения, является рациональность территориального планирования. Площадь такого округа оптимальна для развития: с одной стороны, она не ограничена «городом», как отмеченный первый тип округов, а с другой – не охватывает весь «уезд», как это происходит во втором случае. Таким образом, одним из главных преимуществ такого типа округов является, в том числе, отсутствие явных недостатков, присущих первым двум типам. Подобный тип городских округов, развивающихся в особо установленных границах, мы наблюдали в Качканаре (Свердловская область), наукограде Кольцово (Новосибирская область), Мантурове (Костромская область). Данная территориальная структура позволяет городскому округу активно развиваться, не оглядываясь на пределы городской черты. Более того, расширение территории муниципалитета позволяет добиться также расширения налогооблагаемой базы. Именно земельный налог является основным источником дохода любого муниципального образования. Однако, как уже было отмечено, необходимо учитывать предельную полезность от такого расширения, как с экономической точки зрения, так и с управленческой, чтобы не возникало ситуаций с созданием территориальных отделов администрации как в случае с «уездным» городским округом.

Свидетельством того, что третий из рассматриваемых нами «подвид» является «аттрактивным» для местных властей, стали зафиксированные нами тенденции расширения территорий городских округов. Так, например, наукоград Кольцово в течение последних 5–7 лет целенаправленно приращивает свою территорию за счет соседнего Барышевского сельского поселения. Активно развивающемуся рабочему поселку необходима прилегающая территория для развития инфраструктуры и научного потенциала.

Городской округ Мантурово в 2009 г. увеличил почти вдвое свою территорию за счет присоединения незаселенных участков смежных сельских поселений, включив в состав муниципалитета все дачные территории горожан и загородные промышленные зоны. Эффективной моделью территориальной структуры городского округа представляется именно такая, где территория муниципалитета охватывает значительные по площади пригородные зоны, но не совпадает с границами районов и существенно меньше территории административного района. Представляется важным предложить перевод в нормативно-правовое поле существующего «агломеративного» подвида городского округа.

Таким образом, на основании предложенного «территориального» критерия – отношения площади города к площади городского округа – выделено 3 «подвида» городских округов: «острожный», «уездный» и «агломеративный».

Связи данных вариаций с географическими районами и даже субъектами РФ не обнаружено. Так, например, в одном регионе было представлено сразу несколько «подвидов». Причем в каждом случае имеются особые причины возникновения той или иной территориальной структуры городского округа. Оценки структурной и функциональной оптимальности выделенных типов городских округов и дальнейших перспектив их развития позволяют предложить предпочтительное направление реформирования территориальной организации муниципалитета.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон Российской Федерации от 29 ноября 2010 г. № 315-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
2. Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
3. Генеральный план городского округа Мантурово. Пояснительная записка URL: http://www.manturovo.org/today/genplan/zap_poyas/.
4. Бойков Д.В. Трансформация муниципальных образований как способ перераспределения ресурсов // Муниципальная Россия, 2011.
5. Кордонский С.Г., Плюснин Ю.М., Крашенинникова Ю.А., Тукаева А.Р., Моргунова О.М., Бойков Д.В., Ахунов Д.Э. Российская провинция и ее обитатели (опыт наблюдения и попытка описания) // Мир России: социология, этнология. – № 1. – 2011.
6. Кордонский С.Г.. Ресурсное государство. – М.: Regnum, 2007.
7. Кордонский С.Г. Россия. Поместная федерация. – М.: Европа, 2010.
8. Плюснин Ю.М., Кордонский С.Г., Скалон В.А. Муниципальная Россия: образ жизни и образ мыслей. Опыт феноменологического исследования. – М.: ЦПИ МСУ, 2009.
9. Сайт наукограда Кольцово. URL: <http://www.naukograd-koltsovo.ru/>.