

Секция «Государственное и муниципальное управление»

Неопределенность муниципальной территориальной структуры: перспективы развития существующих вариаций городских округов

Бойков Денис Витальевич

Аспирант

*Национальный исследовательский университет "Высшая школа
экономики Факультет государственного и муниципального управления, Москва,
Россия*

E-mail: denis.boykov@gmail.com

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 образований как городские округа. Одним из наблюдаемых феноменов был аморфный территориальный статус городского округа.

Аморфный территориальный статус городского округа пока не вызывает у государственной власти ни интереса, ни беспокойства. Пока феномен этот лишь в поле интересов науки. Опираясь на критерий отношения площади города, ограниченной городской чертой (в свою очередь, определённой градостроительным планом ещё в давние советские годы), к площади городского округа, ограниченной чертой, проведённой совершенно произвольно рукой народных избранников, вовсе при этом не думавших об отдалённых перспективах города, мы фиксируем три пространственных типа городских округов, почти случайно разбросанных по территории страны. Названия для них даны условные, фиксирующие качество различий, определённых 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 («городовой» или «острожный» тип по нашей классификации), «лишённый земли» для будущего развития как селитебной, так и промышленной или рекреационной территории, с самого начала своего существования как муниципальной единицы сталкивается со многими трудностями.

Как правило, такие городские округа располагаются на территории одноименного муниципального района, что создает особую ситуацию и особую трудность как для органов местной власти, так и для населения. В такой ситуации трудно выстроить межмуниципальные отношения, определиться с распределением полномочий и ответственности. Есть трудности с межмуниципальной организацией хозяйственной деятельности. Зачастую «городовые» городские округа имеют большое количество «пересечений» полномочий с муниципальным районом, например в сфере образования, спорта или здравоохранения (центральная районная больница, физкультурно-оздоровительный комплекс, учреждение профессионального образования территориально находятся в городском округе и административно подчиняются ему, а обслуживать должны и население района).

Более того, даже административные здания муниципальной власти могут находиться на территории городского округа (например, администрации Вышневолоцкого рай-

она в Вышний Волочке, Искитимского района в Искитиме, Галичкого района в Галиче, Чистопольского в Чистополе и т.п.). Районная и городская власти работают «по соседству» и в сознании людей дублируют друг друга, а в сознании чиновников являются конкурентами и нередко врагами. «Накладывание органов» порождает борьбу за муниципальное «старшинство», за «место за столом» в региональной администрации, а механизмами принятия решений становятся преимущественно неформальные связи и договоренности.

Альтернативным первому типу является второй тип городского округа, когда площадь города много меньше площади округа. Поскольку такие округа образовывались в границах советских административных районов, районный центр становился центром округа, а бывшие сельсоветы – территориальными подразделениями (участками или «сельскими округами»), то мы определили такой тип как «уездный». Мы наблюдали несколько округов «уездного» типа: Светлогорск и Зеленоградск в Калининградской области до их преобразования в муниципальные районы, Верхотурье в Свердловской области, город-курорт Анапа в Краснодарском крае. Поскольку все наблюдавшиеся нами представители 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. Всё же отметим один общий признак таких территорий: все они имеют высокий рекреационный и туристический потенциал, а его эффективное использование невозможно без достаточной территории. Кроме того, обычно такие территории уже в советское время имели хорошо проработанные программы территориального и социально-экономического развития, поэтому вполне вероятно, что новые администрации лишь использовали эти документы (аналогично планам ГОЭЛРО или БАМ).

Между этими двумя типами территориальной организации городских округов – «городовым» и «уездным» - следует выделить третий тип: «агломеративный» или «поместный». Чёткого критерия для его выделения нет, граница округа зафиксирована значительно дальше городской черты, но она существенно меньше границ района, в котором эти округа были выделены. Однако имеются более существенные, чем формальные, основания для выделения этого третьего типа. Они заключены в рациональности территориального планирования: площадь округа оптимальна для развития, она не ограничена «городом», из-за частоты которого некуда развиваться и не охватывает весь «уезд», значительные пространства которого не могут получить ресурсов для должного развития, а принцип уравнительного развития остановит рост всех частей муниципалитета.

Этот третий тип городских округов, развивающихся в особо установленных границах (часто они изменялись в самое последнее время, когда к администрациям приходило осознание необходимости свободных территорий для развития), мы наблюдали в Качканаре (Свердловская область), наукограде Кольцово (Новосибирская область), Мантурове (Костромская область). Подобная территориальная структура позволяет городскому округу активно развиваться, не оглядываясь на пределы городской черты.

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

Не обнаружено связи данных вариаций («подвидов») с географическими районами

и даже субъектами РФ. В одном регионе представлены сразу несколько «подвидов». 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.