

УДК 324(470+571)
ББК 66.3 (2 Рос).124

**ПРЕОБРАЗОВАНИЕ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ В
ГОРОДСКИЕ ОКРУГА:
ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ
ПРЕИМУЩЕСТВА И
ОГРАНИЧЕНИЯ (сравнительный
анализ ситуации)**

Данкова Жанна Юрьевна,
к.соц. н, доцент, старший преподаватель
Академии гражданской защиты МЧС России
Клочкова Мария Николаевна, студент 1-го
курса АГЗ МЧС России (направление
«Государственное и муниципальное
управление», уровень магистратуры)

**ТАБДИЛИ НОҲИЯҲОИ
МУНИЦИПАЛӢ БА ОКРУГҲОИ
ШАҲРӢ: АФЗАЛИЯТҲОӢ
МАҲДУДИЯТҲОИ ЭҲТИМОЛӢ
(таҳлили муқоисавии ҳолат)**

Данкова Жанна Юрьевна, н.и.сотс., доцент,
сармуаллими Академияи муҳофизаи граждании
ВХФ Русия; **Клочкова Мария Николаевна,**
донишҷӯёи соли якуми Академияи муҳофизаи
граждании ВХФ Русия (самти «Идораи
давлатӣ ва муниципалӣ»)

**POTENTIAL ADVANTAGES AND
LIMITATIONS IN REFERENCE TO
TRANSFORMATION OF MUNICIPAL
DISTRICTS INTO URBAN CIRCUITS:
COMPARATIVE ANALYSIS OF THE
SITUATION**

Dankova Zhanna Yuryevna, candidate of
sociological sciences, Associate Professor, senior
lecturer of the Academy of Civil Protection under
the Ministry of Extraordinary Situations of Russia;
Klochkova Maria Nikolayevna, first year student
of the ACP under the MES of Russia (“State and
municipal management”, Master’s standard)
(Russia, Moscow) **E-MAIL:**zdankova@yandex.ru

Ключевые слова: Истринский городской округ, качественное преобразование, консолидированный бюджет, контент-анализ, муниципальное образование, одномерный сравнительный анализ, эффективность управления

Рассматривается процесс преобразования муниципальных районов в городские округа на примере городского округа Истра, анализируется сложившаяся ситуация, связанная со статусным изменением муниципального образования. На основании одномерного сравнительного анализа полномочий, устройства и организационных приемов работы муниципального района и городского округа, а также результатов качественного контент-анализа мнений и отношения граждан к исследуемому процессу, формулируются практические рекомендации, которые, по мнению авторов, будут в определенной степени способствовать становлению и развитию вновь созданного Истринского округа. Статья подготовлена в рамках научно-исследовательского семинара «Эффективное государственное и муниципальное управление», проводимого на 1-м курсе очной магистратуры Академии гражданской защиты МЧС России под руководством старшего преподавателя, кандидата социологических наук, доцента Данковой Жанны Юрьевны и научной школы «Государственная политика и управление», работающей в этом вузе на

Данкова Ж.Ю., Клочкова М.Н. Преобразование муниципальных районов в городские округа: потенциальные преимущества и ограничения (сравнительный анализ ситуации)

постоянной основе.

Калидвожаҳо: *округи шаҳрии Истра, табдилёбии сифатӣ, бучаи муттаҳида, контент-таҳлил, ташиқлаи мунитсипалӣ, таҳлили муқоисавии якченака, самарабахии идора*

Дар мақола раванди табдили ноҳияҳои мунитсипалӣ ба округҳои шаҳрӣ дар намунаи шаҳри Истра баррасӣ гардидааст. Ҳолати ба сабаби тағйири мақоми ташиқлаи мунитсипалӣ ба миён омада, мавриди таҳлил қарор гирифтааст. Дар асоси таҳлили муқоисавии якченакаи ваколатҳо, сохтор ва усулҳои ташиқлии қори ноҳияи мунитсипалӣ ва округи шаҳрӣ, ҳамчунин натиҷаҳои контент-таҳлили сифатии ақидаҳо ва муносибатҳои шаҳрвандон ба раванди мавриди тадқиқ тавсияҳои амалӣ баён шудаанд, ки ба фикри муаллифон то андозаи муайян ба ташаккул ва инкишофи округи наватшиқли Истра мусоидат мекунанд. Мақола дар доираи семинари илмию тадқиқотии «Идораи самарабахии давлатию мунитсипалӣ», ки дар курси якуми магистратураи Академияи муҳофизати граждани ВХФ Русия таҳти роҳбарии сармуаллим, номзади илмҳои сотсиологӣ, дотсент Данкова Жанна Юрьевна ва мактаби илми «Сиёсати давлатӣ ва идора» гузаронида мешавад ва дар ин мактаби олии доиман амал мекунад, таҳия гардидааст.

Key words: *Istra urban circuit, qualitative transformation, consolidated budget, content-analysis, municipal education, one-dimensional comparative analysis, management effectiveness*

The article dwells on transformation of municipal districts into urban circuits; Istra urban circuit being taken as an example; the authors analyze the formed situation concerning a status change of a municipal formation. Proceeding from one-dimensional comparative analysis of powers, arrangement and organizational devices of work conducted in a municipal district and in an urban circuit and also of the results connected with qualitative content-analysis of opinions and citizens' attitude to the process explored, the authors formulate practical recommendations which, to their mind, will to a certain extent promote formation and development of the newly created Istra circuit.

The article has been prepared in the frameworks of the scientific-research seminar "Effective Statal and Municipal Management" conducted for day-time first year students of Mastership standard under the Academy of Civil Protection attached to the Ministry of Extraordinary Situations of Russia under the supervision of senior lecturer, candidate of sociological sciences, Associate Professor Zhanna Yuryevna Dankova and the scientific school "State Policy and Management" working in the given higher school on a permanent basis.

Актуальность вопроса, изложенного в названии настоящей статьи, обусловлена тем, что в настоящее время активно объединяются территориально-административные единицы. Такие изменения, в частности, недавно произведены в муниципальном районе Истра Московской области, который в данный момент обрел статус городского округа. Как следует из новостной ленты СМИ, в декабре 2016 года в муниципальных образованиях Истринского муниципального района прошли публичные слушания, посвященные изменению статуса Истринского района в городской округ [6].

После окончания всех публичных слушаний 22 февраля 2017 года губернатором Московской области А. Воробьевым был подписан закон «Об организации местного

самоуправления на территории Истринского муниципального района» [2]. Произошло объединение ряда территорий городских и сельских поселений Истринского муниципального района и формирование на их основе городского округа Истра, в который вошли городское поселение Дедовск, городское поселение Истра, городское поселение Снегири, сельское поселение Бужаровское, сельское поселение Букаревское, сельское поселение Ермолинское, сельское поселение Ивановское, сельское поселение Костровское, сельское поселение Лучинское, сельское поселение Новопетровское, сельское поселение Обушковское, сельское поселение Онуфриевское, сельское поселение Павло-Слободское, сельское поселение Ядроминское [2].

Подобная статусная трансформация муниципального образования пока не имеет однозначной оценки в силу нескольких обстоятельств.

Во-первых, любое изменение сопряжено с целым рядом рисков и неопределенностей, что потребует дополнительных усилий и ресурсов для налаживания эффективной плодотворной работы.

Во-вторых, нет полной ясности и детализации перспективной траектории развития вновь созданного городского округа.

В-третьих, немаловажным вопросом является восприятие и оценка произведенных изменений жителями муниципальной территории.

Поэтому, как следствие, возникает необходимость реорганизации работы органов местного самоуправления с гражданами, так как при статусном изменении территории меняются структура управления и механизм работы местных органов власти с гражданами, проживающими на ней. Есть все основания полагать, что эффективность обратной связи органов местного самоуправления с населением существенно снизится, что может сказаться и на решении вопросов местного значения, так как органы власти в недостаточной степени будут знать, какие проблемы, по мнению граждан, существуют в том или ином поселении.

Именно с указанным противоречием связана целевая установка авторов настоящей статьи – выявить преимущества и недостатки процесса интеграции муниципального района Истра в городской округ и предложить возможные варианты минимизации проблем при взаимодействии органа местного самоуправления с гражданами.

Приступая к решению поставленной задачи, считаем целесообразным дать существенные определения понятий «муниципальный район» и «городской округ». Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет их следующим образом:

1. Муниципальный район – несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией. Местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации [1]. К вопросам местного значения межпоселенческого характера относят те, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления муниципального района самостоятельно.

2. Городской округ – один или несколько объединенных общей территорией

Данкова Ж.Ю., Клочкова М.Н. Преобразование муниципальных районов в городские округа: потенциальные преимущества и ограничения (сравнительный анализ ситуации)

населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации [1].

Из этих определений следует, что городской округ и муниципальный район в вопросах управления в целом тождественны. Однако существуют принципиальные различия, которые выражаются в разных полномочиях, устройстве и организационных приемах работы. Проведенный одномерный сравнительный анализ показал следующие различия между муниципальным районом и городским округом (таблица 1).

Таблица 1. Одномерный сравнительный анализ различий между муниципальным районом и городским округом

№ п/п	Оценочные критерии	Муниципальный район	Городской округ
1	Месторасположение и полномочия административного центра	Административный центр в каждом городском и сельском поселении	Единый административный центр для всего городского округа (городское поселение Истра)
2	Бюджетирование	Свой бюджет для каждого городского и сельского поселения	Единый бюджет на весь городской округ
3	Место обращения граждан для решения своих проблем	Администрация по месту проживания	Администрация городского округа
4	Занятость рабочего населения	Занятость части населения работой в администрациях городских и сельских поселений	Увеличение числа безработных за счет ликвидации администраций городских и сельских поселений
5	Работа Совета депутатов	Решение вопросов на местном уровне. Совет депутатов сельского или городского поселения определяет важность и срочность решения проблемы того или иного поселения и решает вопросы местного значения по мере их поступления.	В Совет депутатов входят представители городских и сельских поселений, следовательно, каждый депутат будет лоббировать интересы своего поселения.

Исследование выявленных различий позволяет сформулировать некоторые выводы:

1. Очевидно, что административный центр в каждом поселении – это существенное подспорье для граждан, проживающих в муниципальных образованиях, так как они в любое удобное для них время могут прийти в администрацию с какой-либо просьбой. Для управления такая система неудобна, так как для получения определенных данных нужно

отправлять запрос в какое-либо муниципальное образование, что существенно повышает временные и иные затраты на выполнение работы. Вместе с тем такая система вполне эффективна, так как позволяет четко контролировать любое положение дел и принимать объективные управленческие решения за счет централизованной структуры иерархии. Единый же административный центр, в свою очередь, менее удобен для граждан, так как для того, чтобы лично обратиться к какому-либо специалисту, нужно потратить значительно больше времени и денежных средств на транспорт.

2. По мнению авторов, отдельный бюджет для каждого муниципального образования имеет преимущества ввиду того, что можно решать мелкие вопросы на местном уровне, распределять и планировать бюджет исходя из местных потребностей. При этом следует понимать, что объем местного бюджета на решение серьезных проблем, как правило, не рассчитан. Консолидированный же бюджет будет распределять Окружной совет депутатов, в состав которого входят представители всех поселений территории городского округа Истра. Поэтому допускается возможность лоббирования интересов своего городского или сельского поселения.

Кроме того, до настоящего момента не разработаны критериальные основы распределения денежных средств по муниципальным территориям. Неясно, что ставится в приоритет важности и значимости решаемой проблемы, так как проблемы одного городского или сельского поселения могут быть для них глобальными, а другие могут посчитать это несущественной временной трудностью. Но, с другой стороны, единый бюджет поможет решить такие проблемы, как строительство эстакады через железную дорогу, возведение очистных сооружений, переселение жителей из ветхого жилья, возможность участия в госпрограмме «Чистая вода», участие в программе по ремонту подъездов многоквартирных домов и т.п.

3. Одним из существенных, по нашему мнению, недостатков создания городского округа является, как минимум, ограничение возможности для граждан обращаться в администрацию. В частности, это увеличение временных и финансовых затрат. Так, ранее граждане могли обращаться в органы местной власти на местах, что существенно сокращало временные и денежные затраты, теперь же жителям придется ездить в городское поселение Истра для решения возникших у них вопросов. В еще более сложной ситуации оказалась отдельная категория граждан (инвалиды, жители преклонного возраста и т.п.), для которых прямая связь с органами местной власти становится практически недоступной. Вместе с тем следует отметить и преимущества создания единой администрации: обращения граждан, вероятно, будут рассматриваться быстрее, так как эти обращения уже не будут перенаправляться в вышестоящие органы, если у местной власти не имеется достаточно информации для полного ответа.

4. При объединении муниципального района произошла ротация кадров, а также сокращение муниципальных служащих. Согласно официальным данным, экономия финансовых средств при реализации данного вида работ составила примерно 450 млн рублей, которые планируется потратить на социальные нужды [3]. Однако подобные действия одновременно привели к сокращению рабочих мест и, как следствие, - к росту показателя безработицы. Очевидно, что бывшим сотрудникам администраций, профессиональная деятельность которых является специфической, устроиться на работу по специальности будет достаточно сложно.

Таким образом, на сегодняшний день работа органов местного самоуправления в статусе городского округа переживает адаптационный период, который предполагает тщательное изучение получаемого опыта и выполнения при необходимости корректирующих действий. По нашему мнению, существенное значение в данном процессе имеет выстраивание мобильной и активной обратной связи с населением, для которого происходящие изменения в значительной степени непонятны и не всегда им поощряемы. Данный тезис подтверждается и результатами проведенного авторами качественного контент-анализа мнений и отношений граждан и представителей органов местного самоуправления по поводу статусного изменения муниципального образования. В качестве исследовательской базы выступили информационные сведения СМИ и материалы сети Интернет [3-12].

Основными единицами анализа определены следующие словосочетания: «преобразование Истринского района в Истринский округ», «протесты (населения или местных руководителей)» и «повышение эффективности управления». Полученные результаты представлены в таблице 2.

Таблица 2. Контент-анализ интернет-СМИ по запросу «Преобразование Истринского района в Истринский округ»

Семантическая окраска новостных статей		
В целом «против» политики преобразования Истринского района в Истринский округ	В целом «за» политику преобразования Истринского района в Истринский округ	Нет четко выраженной окраски
2 (20 %)	5 (50 %)	3 (30 %)
Встречаемость единиц анализа в статьях (10 статей – 100 %)		
Протесты (населения или местных руководителей)	Повышение эффективности управления	
4 (19,1 %)	17 (80,9 %)	

Как видно из представленной таблицы, семантическая окраска новостных статей о преобразовании Истринского района в Истринский округ в целом является положительной. По мнению авторов, в 50 % процентах изученного материала опрошенные высказывались «за» политику преобразования Истринского района в Истринский округ, «против» политики преобразования Истринского района в Истринский округ – 20 %, а у 30 % – нет четко выраженного мнения.

Вероятно, при проведении публичных слушаний представители местного самоуправления достаточно подробно донесли информацию о перспективах статусного изменения, поэтому большинство выступило за объединение муниципального образования.

Таким образом, опираясь на данные проведенного одномерного сравнительного анализа и качественного контент-анализа, допустимо утверждать, что изменение статуса муниципального образования, с одной стороны, является достаточно перспективным с точки зрения повышения качества управленческих функций, а с другой стороны, укрупнение способно привести к снижению активности и успешности взаимодействия органов местного самоуправления с гражданами.

Поэтому считаем вполне уместным осуществление некоторых превентивных мероприятий, реализация которых, по нашему мнению, будет в определенной степени способствовать становлению и развитию вновь созданного Истринского округа. А именно:

1. Разработать ряд критериев для Совета депутатов, по которым следует определять степень важности решения выносимой проблемы.

2. Ввести очередность бюджетной помощи городским и сельским поселениям.

3. Создать при территориальных управлениях пункты приема корреспонденции от граждан с целью передачи их в администрацию городского округа Истра.

4. Установить регулярное доведение до граждан отчетов о деятельности администрации городского округа Истра посредством интернет-ресурсов, а также средств массовой информации.

Список использованной литературы:

1. *Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 16.12.2017) [Электронный ресурс] // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации [сайт]. URL: http://legalacts.ru/doc/131_FZ-ob-obwih-principah-organizacii-mestnogo-samoupravlenija/ (дата обращения: 27.12.2017).*
2. *Закон Московской области от 22.02.2017 № 21/2017-ОЗ «Об организации местного самоуправления на территории Истринского муниципального района» [Электронный ресурс] // Городской округ Истра: официальный сайт [сайт]. URL: <http://istra-adm.ru/editors/tinymce/upload-files/2017/a5M7wDu4N39T687cMbS4.pdf> (дата обращения: 27.12.2017).*
3. *Дедовчане прослушали про округ [Электронный ресурс] // Новости Истринского района «Истринские ВСети» [сайт]. URL: <http://istravest.ru/articles/7720/> (дата обращения: 28.12.2017).*
4. *Новый «космодром» – Истринский городской округ! [Электронный ресурс] // Новости Истринского района «Истра NEWS» [сайт]. URL: <http://истраньюс.рф/2016/10/25/новый-космодром-истринский-городск/> (дата обращения: 28.12.2017).*
5. *Территории района объединят для благополучия жителей [Электронный ресурс] // Истринские вести [сайт]. URL: <http://in-istra.ru/novosti/obschestvo/territorii-rayona-obedinyat-dlya-blagopoluchiya-zhiteley/> (дата обращения: 28.12.2017).*
6. *Публичные слушания начались в Истринском районе [Электронный ресурс] // Истринские вести [сайт]. URL: <http://in-istra.ru/novosti/obschestvo/publichnye-slushaniya-nachalis-v-istrinskom-rayone> (дата обращения: 28.12.2017).*
7. *Объединение территорий обсудили в Новопетровском [Электронный ресурс] // Новости Истринского района «Истринские ВСети» [сайт]. URL: <http://istravest.ru/articles/7710/> (дата обращения: 28.12.2017).*
8. *Объединение начали с совета [Электронный ресурс] // Истринские вести [сайт]. URL: <http://in-istra.ru/novosti/obschestvo/obedinenie-nachali-s-soveta> (дата обращения: 27.12.2017).*
9. *Мособлдума одобрила формирование городского округа на территории Истринского района [Электронный ресурс] // РИАМО - Главные новости [сайт]. URL:*

Данкова Ж.Ю., Клочкова М.Н. Преобразование муниципальных районов в городские округа: потенциальные преимущества и ограничения (сравнительный анализ ситуации)

<https://riamo.ru/article/192172/mosoblduma-odobrila-formirovanie-gorodskogo-okruga-na-territorii-istrinskogo-rajona.xl> (дата обращения: 28.12.2017).

10. *Истринский район преобразуют в городской округ Истра? [Электронный ресурс] // Официальный сайт Павло-Слободского сельского поселения, Истринский район, Московская область [сайт]. URL: <https://psloboda.com/topic/890-истринский-район-преобразуют-в-городской-округ-истра/> (дата обращения: 27.12.2017).*
11. *Объединение муниципалитетов в округа: чего ждать жителям Истринского района [Электронный ресурс] // Телеканал 360° [сайт]. URL: <https://360tv.ru/news/obschestvo/obedinenie-municipalitetov-v-okruga-chego-zhdat-zhitelyam-istrinskogo-rajona-82755/> (дата обращения: 26.12.2017).*
12. *Истринский район станет городским округом [Электронный ресурс] // Новости Истринского района «Истринские ВСети» [сайт]. URL: <http://istravest.ru/articles/7849/> (дата обращения: 26.12.2017).*

Reference Literature:

1. *Federal Law from 06. 10. 2003, №131-ФЗ (recension from 05. 12. 2017) “On General Principles of Local Management Organization in Russian Federation” (with alterations and addenda, validated since 16.12.2017) [Electronic resource // Laws. Codes and Normative-Legal Instruments of Russian Federation [site]. http://legalacts.ru/doc/131_FZ-ob-obwih-principah-organizacii-mestnogo-samoupravlenija/ (date of addressing: 27. 12. 2017)*
2. *The Law of Moscow oblast from 22. 02. 2017, №21/2017-03 “On Organization of Local Self-Management on the Territory of Istra Municipal District” [Electronic resource] // Urban circuit of Istra: official site. URL: <http://istra-adm.ru/editors/tinymce/upload-files/2017/a5M7wDu4N39T687cMbS4.pdf> (date of addressing: 27. 12. 2017).*
3. *Dedov Villagers Have Listened to the News about the Circuit [Electronic resource] // The News of Istra District “Istra News in the network (site). URL: <http://istravest.ru/articles/7720/> (date of addressing: 28. 12. 2017).*
4. *The New “Cosmodrome” – Istra Urban Circuit: [Electronic resource] // The News of Istra District “Istra News” (site). URL: <http://ustranyuoc.pф/2016/10/25/новый-космодром-истринский-городск/> (date of addressing: 28. 12. 2017)*
5. *The Rayon Territories Being Bound for Unision for Citizens’ Welfare [Electronic resource] // Istra News (site). URL: <http://in-istra.ru/novosti/obschestvo/territorii-rayona-obedinyat-dlya-blagopoluchiya-zhiteley/> (date of addressing: 28. 12. 2017).*
6. *Public Hearings Have Started in Istra Rayon [Electronic resource] // Istra News (site). URL: <http://in-istra.ru/novosti/obschestvo/publichnye-slushaniya-nachalis-v-istrinskom-rayone> (date of addressing: 28. 12. 2017).*
7. *Unision of Territories Having Been Discussed in Novopetrovskoye [Electronic Resource] // Istra Rayon News “Istra News in the Network.. URL: <http://istravest.ru/articles/7710/> (date of addressing: 28. 12. 2017).*
8. *They Have Started Unision with Council [Electronic resource] // Istra News (site) URL: <http://in-istra.ru/novosti/obschestvo/obedinenie-nachali-s-soveta> (date of addressing: 27. 12. 2017).*
9. *Mosoblduma Has Approved of Urban Circuit Formation on Istra Rayon Territory [Electronic resource] // MOIAR (Moscow oblast informational agency of Russia – Major News. URL:*

- <https://riamo.ru/article/192172/mosoblduma-odobrila-formirovanie-gorodskogo-okruga-na-territorii-istrinskogo-rajona.xl> (date of addressing: 28. 12. 2017).
10. Will they Transform Istra Rayon into Istra Urban Circuit? [Electronic Resource] // official site of Pavlo-Slobodsky Rural Settlement, Istra rayon, Moscow oblast (site) URL: <https://psloboda.com/topic/890-истринский-район-преобразуют-в-городской-округ-сmps/> (date of addressing: 27. 12. 2017).
11. Unision of Municipalities into Circuits: what Istra Rayon Residents Should wait for [Electronic resource] // Telechannel 360 (site). <https://360tv.ru/news/obschestvo/obedinenie-municipalitetov-v-okruga-chego-zhdat-zhitelyam-istrinskogo-rajona-82755/> (date of addressing: 26. 12. 2017).
12. Istra Rayon Will Become an Urban Circuit [Electronic Resource] // The news of Istra Rayon "Istra News in the Network" (site). URL: <http://istravest.ru/articles/7849/> (date of addressing: 26. 12. 2017).