

© Валерий Алексеевич Кретинин

д-р экон. наук, профессор кафедры ГМУ, Владимирский филиал РАНХиГС

© Виктор Викторович Кузнецов

канд. геогр. наук, доцент кафедры ГМУ, Владимирский филиал РАНХиГС

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ ВЛАДИМИРСКОЙ ОБЛАСТИ

Аннотация: в статье проводится анализ формирования территориальной системы государственного и местного управления Владимирской области.

Abstract: The article analyzes the formation of the territorial system of state and local administration of the Vladimir region.

Ключевые слова: городской округ, городское поселение, сельское поселение, губерния, область.

Keywords: urban district, urban settlement, rural settlement, province, province.

Владимирская область в современных границах была образована 14 августа 1944 г., в нее были переданы 23 административных района Московской, Ивановской области и Горьковской областей. После ряда административных преобразований в 1965 г. в области было выделено 16 административных районов, границы которых с тех пор существенно не изменялись. К 1991 г. территориальная структура области складывалась из 21 города, в т.ч. 9 городов областного подчинения, 16 административных районов, 36 поселков городского типа и 222 сельсоветов [12, с. 4]. Развитие административно-территориального устройства в послевоенный период происходило в условиях роста численности населения и расширения сети городских поселений. За 1950-1991 гг. численность населения области выросла с 1324,7 до 1659,8 тыс. чел., на 335,1 тыс. чел., или на 25,3 %. Численность городского населения при этом выросла с 605,4 до 1325,9 тыс. чел., или на 720,5 тыс. чел. Численность сельского населения за этот период сократилась с 719,3 до 333,9 тыс. чел., на 385,4 тыс. чел., или на 54,4 %. Уровень урбанизированности территории возрос, если в 1950 г. доля городского населения составляла 45,7 %, то в 1991 г. почти 80 %. Плотность населения за этот период выросла с 45,7 до 57,2 чел. на 1 км².

Система территориального управления областью определяется статьями 65-67 и 130-133 Конституции страны [1] и Уставом Владимирской области [2]. Во время переходного периода территориальная система государственного и местного управления в регионе претерпела существенные изменения. В Конституции Российской Федерации 1993 г. глава 8 посвящена вопросам местного самоуправления, его значению и выполняемым функциям. Дальнейшее развитие вопросы местного самоуправления получили в ФЗ-131 от 06.10.2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3]. До 2003 г. во Владимирской области, как и во всей стране, местного самоуправления не было, на всех уровнях было представлена единая система государственного управления.

После 1991 г. создание новой системы территориального управления происходило в совершенно другой социально-демографической ситуации и другой системе хозяйствования, в условиях рыночной экономики. Во-первых, за 1991-2017 гг. численность населения Владимирской области уменьшилась до 1389,6 тыс. чел., или на 270,2 тыс. чел., или на 16,3 %. За этот период численность городского населения сократилась до 1089,0 тыс. чел., или на 236,9 тыс. чел., или на 17,9 %. Численность населения сокращается в 21 городе из 23, только во Владимире, Покрове и Радужном численность населения увеличилась [11, с. 70]. Численность сельского населения за этот период сократилась до 308,2 тыс. чел., или только на 7,7 %.

Уровень урбанизированности уменьшился до 77,9 %. Плотность населения сократилась в области до 47,8 чел. на 1 км².

В 2006 г. Владимирская область перешла к муниципальной системе управления, в области было сформировано 127 муниципалитетов, в их числе: 5 городских округов, 16 муниципальных районов, 26 городских поселений (18 городов и 8 поселков городского типа) и 80 сельских поселений, в которых по переписи 2010 г. располагалось 2495 населенных пунктов, в т.ч. 316 без населения.

Развитию местного самоуправления в России, по мнению Е. Г. Анимиды и А. Т. Тартышного, «препятствует неразработанность теории территориальной организации общества. В современных общественных науках отсутствует стройная концепция первичной (базовой) ячейки территориальной организации общества» [6]. По их мнению, «одним из основных вопросов местного самоуправления является вопрос о том, на каком уровне начинается и кончается местное самоуправление» [6]. Этому мнению в своей работе придерживается и Р. Ф. Туровский, который пишет: «Следует различать местную власть и местное самоуправление. Местная власть не всегда строится по принципам самоуправления, она может быть и частью государственной власти, выстроенной по вертикали. В российских условиях следует различать местную государственную власть и местное самоуправление» [16, с. 632-633]. На самом низком территориальном уровне в России создается местное самоуправление в виде ТОС (территориальное общественное самоуправление), которые представляют нижний уровень власти, который формируют сами граждане по месту жительства. ТОС может формироваться на основе сельских населенных пунктов, а в городе – микрорайонов, групп жилых домов и отдельных многоквартирных домов.

В системе территориальной организации муниципального управления Владимирской области остается несколько нерешенных вопросов.

1. Вместо 9 городов областного подчинения появилось 5 городских округов. Возникает вопрос: почему г. Александров не получил статус городского округа? По численности населения и по уровню экономического развития он в настоящее время превосходит город Гусь-Хрустальный. У Александра больше возможностей для активного экономического развития и роста численности населения, он расположен на краю Московской городской агломерации.

2. Открытым остается вопрос о статусе города Суздаля, безусловно, исходя из значения города как центра культурно-исторического наследия явно, что он требует более высокого статуса и другого финансирования. Средства для его развития должны поступать не только из местного, но регионального и федерального бюджетов. Учитывая число монастырей и храмов на его территории, важную роль в финансировании города должна играть и Русская православная церковь.

3. Во Владимирской области произошло резкое сокращение поселков городского типа с 36 до 9, из которых 8 получили статус муниципальных образований - городское поселение. Такая тенденция связана в первую очередь со льготами, которые получает население в сельской местности.

4. Необходимо учитывать и возможное укрупнения областей, в частности путем создания 27-30 губерний, что предлагают ученые и практики [7, 8, 10, 15]. Владимирскую область планируют включить в состав Волго-Окской губернии, как видно из таблицы 1, по основным параметрам муниципального устройства она будет равна крупным субъектам современной России.

Таблица 1

Состав и структура проектируемой Волго-Окской губернии

Субъекты	Численность населения, тыс. чел.	Число больших и средних городов*	Муниципальные образования				
			Всего	Городские округа	Районы	Городские поселения	Сельские поселения
Владимирская область	1389,6	3/2	127	5	16	26	80
Ивановская область	1023,2	2/1	144	6	21	24	93
Костромская область	648,2	1/-	178	6	24	12	136
Ярославская область	1270,7	2/-	100	3	17	10	70
Волго-Окская губерния	4331,7	8/3	549	20	78	72	379
Республика Татарстан	3885,3	4/5	956	2	43	39	872
Республика Башкортостан	4067,0	5/7	895	9	54	14	818
Нижегородская область	3247,7	3/5	389	13	15	39	283

* В числителе число больших городов, в знаменателе число средних городов.

При этом резко вырастет число административных районов, что потребует для оптимизации системы территориального управления создания административных округов и перевод их на уровень государственного управления. Административные округа могут быть созданы на базе внутриобластных экономических районов, учитывая имеющийся опыт их выделения в научных трудах Е. Е. Лейзеровича и Б. С. Хорева [12, 17].

5. Возникает вопрос и о том, а есть ли необходимость в системе управления отрывать центры управления, в нашем случае Гусь-Хрустальный, Ковров, Муром, от подчиненной им периферии. Большинство вопросов, связанных со сферой культурно-бытового обслуживания населения, решается в центрах расселения – в «местных столицах». В конце 90-х годов на территории Владимирской области были попытки объединить центры управления и периферию районов в административных округах и были созданы Кольчугинский, Муромский, Вязниковский и Александровский округа, в дальнейшем реформировании системы управления этот опыт не был учтен. Появились городские округа, оторванные от муниципальных районов.

Территориальная система государственного и муниципального управления Владимирской области нуждается в дальнейшем научном анализе и совершенствовании. Необходимо изучать особенности ее функционирования на разных территориальных уровнях от областного до местного.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (с гимном России). – М. : Проспект, 2016. – 32 с.
2. Устав (Основной закон) Владимирской области от 14 августа 2001 г. № 62-ОЗ (с изменениями и дополнениями) // СПС «КонсультантПлюс».
3. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Административно-территориальное деление Владимирской области. Справочник / сост. В. П. Баулина, Т. И. Голованова. – Ярославль: Верх.-Волж. кн. изд-во, 1983. – 200 с.
5. Алаев Э. Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический словарь. – М. : Мысль, 1983. – 350 с.
6. Анимица Е. Г., Тартышный А. Т. Основы местного самоуправления. – М. : ИНФРА-М, 2000. – 208 с.

7. Государственно-территориальное устройство России (экономические и правовые основы) / под ред. А. Г. Гранберга и В. В. Кистанова. – М. : ООО «Издательско-консалтинговое предприятие "ДеКА"», 2005. – 448 с.
8. Кистанов В. В. Объединение регионов России (преимущества для управления и предпринимательства). К реформе территориального устройства. – М. : Экономика, 2007. – 151 с.
9. Кретинин В. А., Кузнецов В. В. Суздаль: развитие, функции и вопрос о его современном статусе / Региональная экономика: опыт и проблемы / под ред. О. Б. Дигилиной и А. Е. Илларионова. – Владимир : Владимирский филиал РАНХиГС, 2016. – С. 202-205.
10. Кретинин В. А., Кузнецов В. В., Сафронова Л. Е. Социально-экономические и правовые аспекты муниципального устройства России / Российская государственность и революция: социально-политические и культурные детерминанты развития России в XX - XXI веках / под ред. Р. В. Евстифеева. – Владимир : Владимирский филиал РАНХиГС, 2016. – С. 90-97.
11. Кретинин В. А., Кузнецов В. В., Сафронова Л. Е. Система городских поселений Владимирской области: история развития, современные проблемы и пути их решения // Вестник тверского государственного университета. Серия: география и экология. – 2017. – № 1. – С. 65-74.
12. Лейзерович Е. Е. Экономическое микрорайонирование России (сетка и типология). – М. : Трилобит, 2004. – 131 с.
13. Народное хозяйство Владимирской области в 1990 году. Статистический ежегодник. – Владимир : ВОП Владимирского областного управления статистики, 1991. – 405 с.
14. Новая энциклопедический словарь. – М. : Большая Российская энциклопедия; РИПОЛ классик, 2005. – 1456 с.
15. Плисецкий Е. Л., Черкасов И. Л. Региональная экономика. – М. : КНОРУС, 2013. – 272 с.
16. Туровский Р. Ф. Политическая регионалистика. – М. : Изд. дом ГУВШЭ, 2006. – 780 с.
17. Хорев Б. С. Территориальная организация общества (актуальные проблемы регионального управления и планирования в СССР). – М. : Мысль, 1981. – 320 с.