Раздел 4. НОВОЕ ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ: НА ПУТИ ОТ «ПРАВИТЕЛЬСТВА 1.0» К «ПРАВИТЕЛЬСТВУ 3.0»

УДК 352.075

Л. Н. Боронина, Е. А. Гороль

ПРОБЛЕМЫ ПРОЕКТИРОВАНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНО – РАСПОРЯДИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПРИ ОБОСОБЛЕНИИ ВНУТРИГОРОДСКОГО РАЙОНА В УСЛОВИЯХ МЕГАПОЛИСА

Аннотация

Эффективное функционирование системы местного самоуправления в условиях мегаполиса во многом зависит от правильного внутригородского районирования, которое должно соответствовать целям и задачам эффективного городского управления. В этом контексте изучение закономерностей, принципов и институциональной практики внутригородского районирования и проектирования исполнительно-распорядительных органов внутригородских районов имеет большое научное и практическое значение.

Екатеринбург является мегаполисом страны со стремительно развивающейся инфраструктурой и строительством жилья в процессе создания новых внутригородских районов муниципального образования. В статье рассматриваются методологические и правовые аспекты создания исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления в условиях административно-территориального обособления района «Академический» (сейчас Академический относится к Ленинскому и Верх-Исетскому районам). Основная задача авторов – на основе системной методологии проектирования выявить проблемы нормативно-правового, управленческого, организационного и социального обеспечения процесса перехода к созданию обособленного исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления. Методы исследования – анализ документов, фокус-групповое интервью.

Ключевые слова: муниципальное образование, внутригородской район, проектирование.

Екатеринбург является крупнейшим административным, культурным, научным и образовательным центром Урала. Численность населения Уральской столицы составляет почти 1,5 миллиона человек, что позволяет ее отнести к городам-мегаполисам. Екатеринбургу присущи все типичные проблемы мегаполисов – транспортные (автомобильные пробки, нехватка парковочных мест, перебои в работе общественного транспорта); экологические (загрязненный воздух, некачественная питьевая вода, бытовой мусор и отходы, шум); инфраструктурные (инфраструктурная неустроенность, вызванная постоянным увеличением населения мегаполиса); административно- территориальные (сложности планировочного районирования территории города).

На сегодняшний день в состав Екатеринбурга входит семь административно-территориальных единиц – внутригородских районов: Верх-Исетский, Железнодорожный, Кировский, Ленинский, Октябрьский, Орджоникидзевский, Чкаловский [2]. В каждом районе города идет активная застройка, как точечная, так и масштабная.

Одной из самых масштабных застроек Екатеринбурга является жилищный комплекс Академический. Проектная площадь застройки составляет 2500 га. На сегодняшний день микрорайон является вторым по величине проектом комплексного освоения территории в России. В настоящее время в Академическом микрорайоне Уральской столицы проживает порядка 81 тысячи человек. По окончании реализации этого крупнейшего девелоперского проекта в нем, как предполагается, будет проживать более 350 тысяч человек. Уникальность Академического микрорайона, отражаемая масштабностью жилищного комплекса, дополняется инфраструктурными достоинствами. К ним относятся – развитая сеть магазинов, досуговых, аптечных и банковских учреждений, предприятий общественного питания; безопасность территории (большое количество камер наружного наблюдения в

© Боронина Л. Н., Гороль Е. А., 2019

придомовых территориях); эстетическая привлекательность (широкие улицы, цветовое разнообразие жилых застроек) [4]. Вместе с тем имеют место и определенные недостатки: нарушение требований СНиП (близкое расположение домов друг к другу); низкое качество жилья; постоянство дорожных заторов и малое количество парковочных мест [4].

Анализ медиа-сайтов мы дополнили результатами пилотного фокус-группового интервью, проведенного весной 2019 года. Формирование состава респондентов в количестве 10 человек определялось двумя критериями: продолжительность проживания в районе не более 2 лет; молодые семьи с детьми. Цель фокус-группового исследования - выявить отношение жителей Академического к административно-территориальному статусу своего микрорайона. На сегодняшний день Академический входит в состав сразу двух административных районов Екатеринбурга: Верх – Исетский и Ленинский. Двойная административно-территориальная принадлежность, по мнению респондентов, порождает ряд проблем:

1) Изоляция – ахиллесова пята многих новых районов. При отлаженной транспортной инфраструктуре жители частенько стоят в пробках на въездах и выездах в район. Эту проблему предполагается решить с помощью трамвайной линии, которая должна была появиться к 2018 году. На сегодняшний день люди настроены скептически к обещаниям чиновников: *«Району уже более 10 лет, а въезда / выезда всего два – один по ул. Вильгельма де Геннина, другой по ул. Амундсена. Для района с численностью более 80 тыс. человек этого явно недостаточно. Ежедневные пробки более 7 баллов. Единственное, что мы видим – это строительство двухуровневой развязки и объездной дороги. О строительстве трамвайных линий разговор был еще в 2013 году! Проблемы транспортного регулирования решались бы быстрее, если бы был единый Глава района, который бы обозначил эту проблему как пиковую, а так у района два Главы и вопрос не решается!».*

2) Парковки – во дворах полное нарушение правил «парковки». Дворы, дублеры заставлены машинами, что создает очень небезопасные условия в случае чрезвычайных ситуациях, пожара, приезда скорой помощи: «*Люди вынуждены нарушать ПДД и парковать свои автомобили на газонах, в зонах с запрещенной парковкой и т. п. Мы неоднократно обращались в ГИБДД Верх – Исетского и Ленинского района, там отмахиваются. Сотрудников ГИБДД можно понять – на их административных территориях, есть заботы важнее, чем заниматься выписыванием штрафов за неправильную парковку и наведением порядка в микрорайоне. Нужен свой ГИБДД для разработки дорожной карты, установки знаков ПДД и разработки программы для минимизации нарушений ПДД».*

3. Уборка городских дорог. Если внутри микрорайона убирают хорошо, то на дорогах, который обязан чистить муниципалитет, дороги не убирают. Очень остро вопрос стоит в зимнее время: «*Дорогу подчищают «галопом по Европе», дублеры не расчищают вовсе. Как в начале зимы образовалась колея, так и ездят жители, пока весна не наступит. Реакция двух администраций негативная. Это не наша территория – их типичный ответ!».*

4. Мигранты – еще одна наболевшая проблема жителей Академического. Район заселен рабочими-мигрантами. По мнению жителей, «*живут они в подавляющем большинстве незаконно, ведут себя плохо, совершают преступления, нарушают время тишины предусмотренные законом. Что касается полиции, то она есть, но один участковый работает в Ленинском районе, а второй – в Верх-Исетском. На такой большой микрорайон их явно мало. В случае нарушения закона или возникновения преступлений теряешься, в какую полицию звонить - Верх-Исетскую или Ленинскую».*

5. Медицинские услуги. В 2015 году в районе в одном здании открылись детская и взрослая поликлиники. Учитывая рост населения, этих поликлиник явно недостаточно. Родители деток жалуются на то, что «в дневное отделение *очень сложно попасть, т. к. под него отведена 1/5 этажа поликлиники. В результате деток отправляют в другие больницы*». С взрослым населением дела обстоят еще хуже: «*поликлиника для жителей Верх-Исетской части микрорайона находится на своей административной территории, для жителей Ленинского района – на Верх-Исетской территории. Мало того поликлиники*

располагаются на первом этаже многоквартирного дома». Району необходимо полноценное муниципальное учреждение здравоохранения со своими поликлиниками.

6. Образовательные услуги. О том, что мест в детских садах не хватает, в городе знают все. Академический не стал исключением. Молодые родители этого микрорайона оказались в ловушке «двух миров»: «*многие родители, проживающие в Ленинском районе, водят детей в детский сад Верх-Исетского район и наоборот. Есть детки, которые по медицинским показаниям не могут покинуть стены детского сада в возрасте 6 лет из-за того, что живут в одном районе, а водят их в другой. Ни один отдел образования не может решить этот вопрос»*. Аналогичная проблема существует в школах. По мнению жителей этой ситуации, бы не было, если бы Академический являлся как отдельной административно-территориальной единицей, а не частью двух внутригородских районов: «*Если бы был свой отдел образования, то оперативно было бы доведено до руководства о назревающей проблеме; быстро готовился бы и проект ее решения*».

Решение многих проблем, артикулированных нашими респондентами, возможно только в ситуации обособления микрорайона «Академический» в самостоятельный внутригородской район при соответствующем создании исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления в лице администрации нового района.

Впервые вопрос о создании восьмого внутригородского района был инициирован общественной инициативной группой в сентябре 2015 года на Круглом столе, посвящённом празднованию 300-летия Екатеринбурга. Администрация города поддержала идею и внесла ее в список приоритетных перспективных задач [3]. В феврале этого же года местные СМИ решение администрации Екатеринбурга о создании в 2023 году восьмого по счёту административного района объявили состоявшимся. По-мнению представителей органа власти, девять будущих лет – это необходимое время для развития необходимой социальной, транспортной и управленческой инфраструктуры жилищного комплекса. «Для наделения Академического статусом отдельного района Администрации Екатеринбурга», – заявили чиновники, – «необходимо создать в новом районе подразделения такие обязательные структуры, как служба полиции, налоговые и надзорные органы, структуру безопасности и МЧС, административный управленческий аппарат» [3].

Второй призыв к созданию нового района прозвучал в мае 2017 года из уст ВРИО Губернатора Свердловской области Е. Куйвашева на заседании секретарей местных и первичных отделений «Единой России». Е. Куйвашев мотивировал свою инициативу тем, что «данная территория в настоящее время активно развивается как с точки зрения жилищного строительства, так и с точки зрения инфраструктуры» [9]. Летом этого же года чиновники из администрации Екатеринбурга разработали два варианта по превращению Академического в восьмой административный район города. В планировку будущего района были внесены изменения, соответствующие всем атрибутам автономной структуры: ратуша, загс, суд, отдел внутренних дел, управление налоговой службы и прокуратуры, нотариальная контора и МФЦ [8]. Сити-менеджер А. Якоб поддержал инициативу, но подчеркнул, что создание нового района необходимо осуществлять на соответствующей нормативно-правовой базе. «Я считаю, – подчеркнул А. Якоб, – что восьмой район Екатеринбурга надо оформлять правовыми актами. Просто нет практики в РФ: никто этого не делал в современной России — списать не у кого, и надо идти своим путем» [8].

Действительно, история практического решения вопроса об обособлении Академического оказалась сложнее заявленных деклараций и существующих нормативно-правовых регламентов. Возможности изменения границ муниципальных образований и их преобразований рассматриваются в ст. 10 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон) [1]. Под преобразованием муниципального образования в Законе понимается разделение внутригородского района, влекущее образование двух и более внутригородских районов. В соответствии с Законом, процедура разделения осуществляется с учетом мнения населения образуемых внутригородских районов в соответствии с Уставом разделяемого

внутригородского района и с согласия населения городского округа с внутригородским делением, выраженного его представительным органом. Однако в Законе ситуация, в которой возможно изменение границ двух внутригородских районов с выделением из них третьего нового района, не описывается. Отсутствует она и в Уставе города Екатеринбурга.

Критерии для деления на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта Российской Федерации и уставом городского округа с внутригородским делением [1]. Для этого необходимо направить в Заксобрание правки к закону об административно-территориальном устройстве региона. В соответствии с этой правовой нормой 12 марта 2019 года на очередном заседании Комиссии по городскому хозяйству, градостроительству и землепользованию Администрации города Екатеринбурга был обсужден проект закона Свердловской области «О границах административно-территориальных единиц Свердловской области». Однако законопроект члены комиссии не приняли, сочтя его преждевременным и мотивируя свое решение, как ни странно, уже существующими проблемами у жителей микрорайона: «Возьмем для примера места в дошкольные учреждения: есть очередь в Ленинском районе, есть очередь в Верх-Исетском районе, если поменять границы территорий, горожане окажутся прописанными в другой территории. В каком учреждении им дадут детсад? И это только один пример. Многое связано с административными районами: поликлиническое обслуживание, территория полицейских участков, военкоматы – многое будет меняться» [6]. По мнению чиновников, необходимо дождаться появления нового района.

Любой организационный проект всегда является комплексной задачей, в решении которой взаимодействуют и взаимодополняют друг друга социально-культурные, технико-технологические и организационно-управленческие стороны. Комплексность проектной задачи требует применения системной методологии проектирования, которая интегрирует в себе методологию проектирования и методологию социальных наук. Проектирование организационных структур исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления в условиях внутригородского районирования – одна из таких комплексных задач. Ее решение невозможно без соответствующего правового сопровождения и комплексного применения современных достижений организационной теории, менеджмента, социологии, институциональной теории и практики государственного и муниципального управления [5,7]. Необходимо устранить ситуацию правового дефицита, сформировать научно-методические основы территориального обособления внутригородского района, разработать регламенты формирования организационных структур органов местного самоуправления. Это потребует от муниципалитета серьезной законотворческой деятельности, длительной и кропотливой работы по взаимодействию со всеми стейкхолдерами проекта; инициирование необходимых для разработки и внедрения проекта успешных профессиональных коммуникаций с академическим и научным сообществом.

Библиографический список

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6.10.2003 № 131-ФЗ. Доступ из справ. -правовой системы «Консультант. Плюс» [Электронный ресурс]. Режим доступа (дата обращения 01.03.2019).

2. Устав муниципального образования «город Екатеринбург» // Официальный сайт Екатеринбургской городской Думы [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.egd.ru / docs / rules (дата обращения 10.03.2019).

3. Восьмой район к 300-летию Екатеринбурга района // Официальный портал района «Академический» [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://akademekb.ru / t / 4983 (дата обращения 01.03.2019).

4. Достоинства и недостатки Академического района // Портал Екаград. ру [Электронный ресурс]. Режим доступа: (дата обращения 01.03.2019).

5. Жуков А. П. Проектирование организационных структур исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления как ресурс повышения эффективности

муниципального управления в России / А. П. Жуков // Вестник университета. 2014. № 7. С. 123-128. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://cyberleninka.ru / article / n / proektirovanie-organizatsionnyh-struktur-ispolnitelno-rasporyaditelnyh-organov-mestnogo-samoupravleniya-kak-resurs-povysheniya (дата обращения 01.03.2019).

6. Комиссия по городскому хозяйству, градостроительству и землепользованию провела очередное заседание // Официальный сайт «Екатеринбургская Городская дума» [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.egd.ru / about / lenta / _aview_b6279 (дата обращения 01.03.2019).

7. Кормушин М. Ю. Внутригородское районирование: проблемы, пути их решения : автореф. дис. … канд. географ. наук. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата географических наук. : 25.00.24 / М. Ю. Кормушин. Воронеж, 2010. 19 с. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http: // www.dissercat.com / content / vnutrigorodskoe-raionirovanie-problemy-puti-ikh-resheniya (дата обращения 01.03.2019).

8. Расширять Академический или нет: в мэрии поспорят // Портал 66.ru [Электронный ресурс]. Режим доступа: (дата обращения 01.03.2019).

9. Там будет жить больше людей, чем в среднем российском городе. Сити-менеджер Якоб поддержал идею Куйвашева о выделении Академического в отдельный район Екатеринбурга // Портал Новости Урала. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http: // ural-news. net / other / 2017 / 06 / 28 / 133666.html.

L. Boronina, E. Gorol

PROBLEMS OF THE DESIGN OF THE EXECUTIVE-ADMINISTRATIVE BODY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT WHEN COMPLETING THE INTERNAL CITY AREA IN THE CONDITIONS OF THE MEGAPOLIS

Abstract

The effective functioning of the system of local self-government in the conditions of a megacity largely depends on proper intra-city zoning, which must correspond to the goals and objectives of effective urban management. In this context, the study of the regularities, principles, and institutional practices of intracity zoning and the design of executive-administrative bodies of intracitydistricts is of great scientific and practical importance.

Yekaterinburg is a megapolis of the country with a rapidly developing infrastructure and housing construction in the process of creating new urban districts of the municipality. The article discusses the methodological and legal aspects of the creation of the executive-administrative body of local self-government in the conditions of administrative-territorial separation of the Akademichesky district (now Akademichesky belongs to the Leninsky and Verkh-Isetsky districts). The main task of the authors is to identifyon the basis of the system methodology, the problems of the regulatory, managerial, organizational and social security processes of transition to the creation of a separate executive-administrative body of local self-government. Research methods - analysis of documents, focus group interview.

Keywords: municipality, intracity district, design.