



УДК 911.3:32(571.53)

Ангарский городской округ: предпосылки образования

А. А. Черенев, Е. Ю. Александров

Институт географии им. В. Б. Сочавы СО РАН, г. Иркутск

Аннотация. Рассмотрены административно-территориальные преобразования, обусловившие создание Ангарского городского округа Иркутской области. Выявлены их основные причины, среди которых существенное значение имели муниципальные конфликты.

Ключевые слова: Ангарский городской округ, местное самоуправление, политические предпочтения, муниципальная реформа.

В рамках научных дискуссий о муниципальном устройстве территорий в область нашего внимания попал процесс перманентной трансформации муниципального устройства Ангарского района и г. Ангарска. В реалиях исторически сложившегося уклада ведения хозяйства процессы консолидации и размежевания структуры управления территориями принимают важное общественное значение.

Ангарский городской округ (АГО) Иркутской области – территория с недолгой, но насыщенной историей. Ангарский район был создан в 1993 г. и являлся самым молодым из всех административно-территориальных образований Иркутской области. Ангарску – третьему по численности населения и социально-экономическому потенциалу на тот момент населенному пункту – была выделена территория общей площадью 71,9 тыс. га из состава Иркутского и Усольского районов. 16 декабря 2004 г. был принят Закон Иркутской области № 105-ОЗ «О статусе и границах муниципальных образований Ангарского района Иркутской области», согласно которому в границах Ангарского района было образовано Ангарское муниципальное образование (АМО), наделенное статусом муниципального района. Административно-политическим и социально-экономическим центром территории остался г. Ангарск (рис.).

Несмотря на относительно молодой «возраст», официальное название территории, структура органов местного самоуправления, статус и даже площадь современного АГО (на 2015 г. – 1150 км²) менялись неоднократно. Постоянные метаморфозы политико-административной организации территории предопределили возникновение конфликтных ситуаций. Необходимо отметить, что 2004 г. стал во многом переломным для исследуемой территории – как в процессах муниципального управления, так и в политической жизни местного населения. 2004 год – знаменательный год масштабного перераспределения властных полномочий на муниципальном уровне в Иркутской области.



Рис. Картосхема АМО с 2004 по 2014 г.

Реформирование призвано было организовать единую систему с обязательным формированием МО на двух территориальных уровнях – поселенческом и районном – с закреплением за каждым уровнем определенных полномочий по решению вопросов местного значения. 4 августа 2004 г. Дума Ангарского МО в своем решении № 276–44Д одобрила предложенные границы между муниципальными образованиями АМО. В ноябре 2005 г. в АМО были проведены выборы и сформированы все уровни власти, и с 1 января 2006 г. муниципальные власти приступили к работе. Основой столь обширного перепланирования существующей системы местного самоуправления являлась проводимая в Российской Федерации реформа на базе Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [4]. Еще в 2014 г. Ангарское муниципальное образование состояло из 4 территорий и их центров, соответственно г. Ангарска, пос. Мегет, сел Одинск и Савватеевка. В общей сложности в районе насчитывалось 14 населенных пунктов (табл.).

Из данных таблицы видно, что существовало несоответствие с Федеральным законом № 131. Согласно документу, количественный состав населения поселков не должен превышать 1 тыс. чел. [4]. В пос. Мегет проживало 8918 чел. (на 01.01.2014 г.), а в селе Савватеевка – 1409 чел. (на 01.01.2012 г.). С выделением населенных пунктов с прилегающими к ним территориями в отдельные административно-территориальные единицы – МО, автоматически запускался очень затратный механизм формирования органов законодательной и исполнительной власти. Яркий пример – пос. Мегет и села Савватеевка и Одинск. Главы поселков были представителями мэра Ангарского района и работали на контрактной основе. Для решения ряда проблем главы поселков и сел ездили в центр – г. Ангарск – и консолидированно находили оптимальные варианты решения проблем. С 1 января 2005 г. в соответствии с Законом Иркутской области от 16.12.2004 № 105-ОЗ «О статусе и границах муниципальных образований Ангарского района Иркутской области» на территории Ангарского района были сформированы городские и сельские поселения. У каждого из них предполагался свой мэр (глава), администрация, дума и бюджет. Для наглядности: численность населения в с. Одинск – 945 чел., из них 50–

60 чел. было принято на должности государственной и муниципальной службы в органы местного самоуправления, а это 5,8 % от общей численности населения. В 2004 г. действующий вице-мэр АМО А. П. Козлов в своих публичных выступлениях приводил следующие расчеты результатов раздробления единой управленческой структуры. По его мнению, в целом административный аппарат должен был увеличиться как минимум в 3 раза. Был также приведен расчет численности депутатского корпуса – по 25 в г. Ангарске и поселке Мегет, по 13 – в селах Савватеевка и Одинск, еще 25 – представительный орган муниципального района – в итоге 101 народный избранник. Это сопоставимо с численностью Совета народных депутатов г. Ангарска во времена существования СССР. Но в то время город был единым и не раздробленным на отдельные территориальные образования.

Таблица

Сведения о населенных пунктах
Ангарского муниципального образования Иркутской области в 2014 г.

№	Наименование административно-территориального центра	Наименование населенных пунктов, входящих в состав административно-территориального центра	Численность населения (чел.)
1	Ангарское городское поселение		227 507 (по данным на 01.01.2015)
	административный центр	город Ангарск	227 507 (по данным на 01.01.2015)
2	Мегетское городское поселение		9470 (по данным на 01.01.2014)
	административный центр	поселок Мегет	8918 (по данным на 01.01.2014)
		поселок Зверев	10 (по данным на 01.01.2012)
		деревня Зуй	318 (по данным на 01.01.2012)
		деревня Ключевая	21 (по данным на 01.01.2012)
		поселок Стеглянка	51 (по данным на 01.01.2012)
		поселок Ударник	143 (по данным на 01.01.2012)
3	Одинское сельское поселение		1128 (по данным на 01.01.2014)
	административный центр	село Одинск	945 (по данным на 01.01.2012)
		деревня Чебогоры	39 (по данным на 01.01.2012)
		заимка Якимовка	56 (по данным на 01.01.2012)
		заимка Ивановка	93 (по данным на 01.01.2012)
4	Савватеевское сельское поселение		1567 (по данным на 01.01.2014)
	административный центр	село Савватеевка	1409 (по данным на 01.01.2012)
		поселок Звездочка	51 (по данным на 01.01.2012)
		поселок Новоодинск	87 (по данным на 01.01.2012)

Выделение МО предполагало крупные финансовые вливания в механизм формирования органов законодательной и исполнительной властей в пос. Мегет, селах Савватеевка и Одинск. Новый статус предполагал формирование собственных бюджетов. Основной доход формировался из налогов на имущество, землю, отчислений от подоходного налога, а также субсидий, субвенций и ассигнований из областного и федерального бюджетов. В 2004 г. АМО получило дотации в следующих размерах: 1) из Фонда компенсаций за счет средств областного бюджета 142 млн 64 тыс. руб.; 2) из Фонда компенсаций за счет средств федерального бюджета 134 млн 614 тыс. руб.; 3) из областного бюджета за счет средств федерального бюджета 39 млн 709 тыс. руб.; 4) из Фонда софинансирования 19 млн 472 тыс. руб. Итог – 335 млн 859 тыс. руб. Из этой суммы 100 млн руб. предполагалось направить на содержание депутатского корпуса в течение 1 года. Для сравнения: бюджет г. Сургута в 2004 г. составлял примерно 16,5 млрд руб. По всей видимости, при формировании местных бюджетов применялся принцип уравнивания бюджетной обеспеченности поселений. Жизнеспособность новой системы оказалась несостоятельной, однако система функционировала более 10 лет. Результат реформы был таковым: г. Ангарск становится высокодоходным поселением, а пос. Мегет, села Савватеевка и Одинск с прилегающими населенными пунктами – высокодотационными. Следовательно, неизбежны постоянные конфликты между городскими и сельскими властями.

Объединение г. Ангарска, пос. Мегет, сел Савватеевка и Одинск в один городской округ перекликается с идеей создания Иркутской агломерации с помощью объединения городов Иркутск, Ангарск, Шелехов с целью образования города-миллионника, что позволило бы привлечь дополнительные инвестиции из федерального бюджета на развитие и повышение экономической и политической роли нового административно-территориального образования в Сибирском федеральном округе и Северо-Восточном Азиатском регионе.

Размежевание между соседними МО происходит также из-за несовпадения границ МО и зон экономических интересов муниципалитетов более крупного ранга, что может привести к ликвидации статуса муниципального района, потере территорий и населенных пунктов с их переходом к соседним МО.

Наиболее показателен пример с Ангарским районом Иркутской области. Длившиеся на протяжении всего срока существования района разного рода политико-административные конфликты, связанные с хозяйственно-имущественными претензиями, проблемами двоевластия и муниципальными взаимоотношениями, привели в 2014 г. к выработке нескольких вариантов преобразования АМО. Первый заместитель губернатора Иркутской области В. В. Игнатенко озвучил 2 альтернативных выхода из кризисной ситуации: 1) «Один из вариантов развития Ангарского муниципального района – это отнесение поселка Мегет в соседний Иркутский район, а сел Савватеевка и Одинск – в Усольский. Тем самым населенные пункты сохранили бы за собой статусы муниципальных образований. У сельских поселений появились свои бюджеты, свои представительные органы, определенные права, появилась возможность решать вопросы на местах, появились главы сельских поселе-

ний, которые решают вопросы, связанные с сельским хозяйством – основной деятельностью жителей этих сел, и мн. др.»; 2) преобразование Ангарского муниципального района в Ангарский городской округ [2].

Наиболее частой причиной возникновения конфликта становится «территориальное» наложение границ муниципальных образований и генеральных планов развития территорий. Именно с этого начался первый политико-административный конфликт в самом «молодом» районе Иркутской области. Конфликт возник в процессе разграничения муниципальной собственности и имущества между г. Ангарском и пос. Мегет. Согласно генеральному плану 2004 г., пос. Мегет входил в городскую черту г. Ангарска, и, следовательно, муниципальная собственность пос. Мегет являлась составной частью муниципальной собственности г. Ангарска. При определении пос. Мегет как самостоятельного МО г. Ангарск лишился и собственности пос. Мегет, и дотаций на ее финансирование. Изменение территории распространения властных полномочий, а следовательно, и перераспределение финансовых потоков иногда делают возникшую проблему неразрешимой на областном уровне.

Следует отметить, что конфликтные ситуации вокруг муниципальных преобразований возникали не только в Ангарском районе. Много споров вызвала организация административно-территориального устройства г. Тайшета и Тайшетского района. Федеральный закон не позволяет иметь в составе МО «город Тайшет» еще и г. Бирюсинск и рабочий пос. Юрты. Городской и районной Тайшетскими думами принято решение объединить два МО в одно. В этой связи был принят закон Иркутской области о наделении статусом городских поселений г. Тайшета, г. Бирюсинска и пос. Юрты.

9 октября 2004 г. был принят законопроект о наделении г. Нижнеудинска статусом городского поселения. Он вызвал большой резонанс у местного населения и в прессе. На сегодняшний день в состав МО «город Нижнеудинск» включены города Нижнеудинск и Алзамай. По закону № 131-ФЗ (ст. 2 п. 1; ст. 11, п. 1, подп. 5, п. 2) в состав городского округа не могут входить два города [4]. В случае если г. Нижнеудинск наделяется статусом городского округа, Нижнеудинский район приобретает статус муниципального района и, согласно закону № 131-ФЗ (ст. 11, п. 2), должен иметь всю необходимую инфраструктуру для осуществления функций района. По данным, предоставленным Главным управлением здравоохранения, Департаментом транспорта и связи администрации Иркутской области, Комитетом экономического анализа, Главным финансовым управлением, в Нижнеудинском районе необходимой инфраструктуры для самостоятельного решения органами местного самоуправления прилегающего муниципального района вопросов местного значения нет. На этот случай Федеральный закон № 131-ФЗ содержит условие (ст. 2, п. 7), по которому г. Нижнеудинск необходимо ввести в состав района и наделить статусом городского поселения. Упомянутый закон содержит норму об осуществлении местного самоуправления на всей территории России, т. е. вся территория страны должна быть «покрыта» МО [4]. Это существенно, так как теоретически возможна модель территориальной организации местного самоуправления, при которой в границы МО включаются населенные пункты

с небольшой прилегающей территорией, а вся остальная территория остается под управлением органов государственной власти (земли учебных учреждений, полигоны, дороги и т. д.).

В 2015 г. состоялась последняя, на сегодняшний день, политико-административная метаморфоза Ангарского района. Законом Иркутской области от 10 декабря 2014 г. № 149-ОЗ с 1 января 2015 г. все муниципальные образования Ангарского муниципального образования (МО «город Ангарск», Мегетское МО, Одинское МО и Савватеевское МО) объединены в Ангарское городское муниципальное образование, наделенное статусом городского округа.

Современное развитие общества в рамках государства предполагает создание и эффективное функционирование системы административно-территориальных единиц с самоорганизацией управленческих структур – системы местного самоуправления (МС). При этом оптимизация государством структуры управления территориями является важнейшей задачей властных структур различного уровня, в том числе МС. В России местное самоуправление (муниципальное) всегда вводилось сверху, и, с одной стороны, отстранение местного самоуправления от государственной власти и, соответственно, от «подчиненности», а, с другой стороны, непосредственного влияния государства через законодательную практику и институт законодательства и института губернаторства, нередко вызывают системные кризисные ситуации во взаимоотношениях соседствующих муниципальных образований [1].

Окажется ли новое МО жизнеспособным или нет, можно будет сказать только по истечении времени. Реформирование территориальной организации местного самоуправления – процесс длительный, требующий консолидированного подхода к разделению территорий, властных полномочий, объектов материального имущества и финансовых потоков со стороны глав и жителей МО.

Список литературы

1. *Акимкин Е. М.* Конфликты в муниципальном управлении [Электронный ресурс] / Е. М. Акимкин // Энциклопедия местного самоуправления : сайт. – URL: <http://www.emsu.ru/lm/monf/library/mun3/28.htm> (дата обращения: 28.10.2015).
2. *Игнатенко В. В.* Мегет, Савватеевка и Одинск могут перейти в состав других районов Приангарья [Электронный ресурс] / В. В. Игнатенко // Иркутский портал ircity.ru. – URL: <http://www.news.ircity.ru962.html> (дата обращения: 28.10.2015).
3. Состав Ангарского городского округа [Электронный ресурс] // Офиц. сайт Ангарского городского округа. – URL: http://www.angarsk-adm.ru/gorodskoy-okrug/struktura_ago.html (дата обращения: 28.10.2015).
4. Федеральный закон от 6.10.2006 № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Гарант. Информационно-правовой портал : сайт. – URL: <http://base.garant.ru/186367> (дата обращения: 09.12.2015).

Angarsk Urban District: Formation Preconditions

A. A. Tcherenev, E. Yu. Aleksandrov

V. B. Sochava Institute of Geography SB RAS, Irkutsk

Abstract. Administrative and territorial transformations which caused creation of the Angarsk city district of the Irkutsk region are considered. Their main reasons are established with municipal conflicts being vitally important.

Keywords: Angarsk city district, local government, political preferences, municipal reform, municipal conflicts.

Черев Алексей Анатольевич

кандидат географических наук, ведущий инженер, лаборатория георесурсоведения и политической географии

Институт географии им. В. Б. Сочавы СО РАН

664033, г. Иркутск, ул. Улан-Баторская, 1

тел.: 8(3952)422700

e-mail: tcherenev@irigs.irk.ru

Tcherenev Alexey Anatolievich

*Candidate of Sciences (Geography),
Leading Engineer, Laboratory of
Georesource Studies and Political
Geography*

*V. B. Sochava Institute of Geography
SB RAS*

1, Ulanbatorskaya st., Irkutsk, 664033

tel.: 8(3952)422700

e-mail: tcherenev@irigs.irk.ru

Александров Евгений Юрьевич

*инженер первой категории, лаборатория
экономической и социальной географии*

*Институт географии им. В. Б. Сочавы
СО РАН*

664033, г. Иркутск, ул. Улан-Баторская, 1

тел.: 8(3952)422700

e-mail: alv1982@bk.ru

Aleksandrov Evgeny Yuryevich

*First Rank Engineer, Laboratory
of Economic and Social Geography*

*V. B. Sochava Institute of Geography
SB RAS*

1, Ulan-Batorskaya st., Irkutsk, 664033

tel.: 8(3952)422700

e-mail: alv1982@bk.ru