

РАЗДЕЛ 3. Основные признаки территориальных образований: системный анализ

ТЕМА 9. Границы территориальных образований

Границы территориальных образований замыкают собой пределы распространения компетенции органов власти, заключенные в контуры административно-территориального деления страны, подтвержденного юридически обоснованными нормами и соглашениями. Границы территориальных образований задаются в соответствии с основными уровнями государственной и муниципальной власти и могут быть разделены на следующие виды: государственные границы, границы республик, границы краев и областей, границы автономных округов и областей, границы муниципальных образований.

Граница как признак территориального образования обуславливает общность интересов населения, проживающего на этой территории, закладывая в ее основу осознание гражданами общности своей судьбы, заключенной в контуры объединяющего их пространства. Границы в системе государственного управления выполняют ряд определяющих их функций:

- устанавливают пространственные рамки административных полномочий властных институтов на территории;
- олицетворяют собой надежную защиту населения страны от возможной военной агрессии, несанкционированного вмешательства другой страны во внутренние дела государства;
- служат условием защиты местных рынков от несанкционированного доступа нерезидентов;
- являются формой идентификации, способствующей закреплению за территорией статуса самостоятельного субъекта международных отношений с собственными атрибутами государственной власти.

Неотъемлемыми признаками государственной границы являются сохранность территории государства, международное признание и международное установление.

Россия занимает первое место в мире как по протяженности государственных границ (60,9 тыс. км), так и по числу приграничных стран (16). В настоящее время из 89 субъектов РФ 51 является приграничным или приморским. Их общая территория составляет 12,5 млн км (73% всей территории страны), а население на начало 1996 г. — 73,8 млн человек, или около 50% от общего населения страны.

Ограниченное пространство территориального образования является условием упорядочивания властными структурами своих действий в

исполнении функций регулирования социально-экономических и политических процессов. Критериями разграничения территорий являются географические и культурно-исторические особенности местности, национальный состав и политический статус территории. Разграничение территорий в условиях унитарного, и особенно федеративного, государства является предметом ожесточенных дискуссий и даже вооруженных столкновений между различными политическими силами. *Введение в 1993 г. конституционной схемы, предусматривающей выделение в административно-территориальной структуре страны 89 самоуправляемых региональных единиц, обозначило ряд характерных для процедуры разграничения проблем, в значительной мере отобразившихся на состоянии экономической и политической стабильности в стране.*

Во-первых, предусмотренное конституционным актом разделение между отдельными субъектами было осуществлено без учета глубоких интегративных связей между ними в области экономического взаимодействия. *Так, к примеру, выделение внутри Иркутской области Усть-Ордынского бурятского автономного округа оказалось явно непродуманным. Усть-Ордынский округ, состоящий из 6 сельскохозяйственных районов, явно заинтересован в переработке продукции, индустриальная база которой полностью сосредоточена в Иркутской области. Другим примером служат взаимоотношения между Таймырским (Долгано-Ненецким) и Красноярским краем в части распределения налоговых выплат со стороны Норильского горно-металлургического комбината «Норильский никель», входящего в Норильский промышленный район, относящийся к юрисдикции края, однако географически расположенный на территории округа. В 2004 г. по результатам референдума практически завершен процесс объединения двух субъектов Федерации — Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа — в новое территориальное образование — Пермский край. Аналогичные процессы стали осуществляться также и в других регионах, в том числе и в Красноярском крае, и Иркутской области.*

Во-вторых, возведение границ между субъектами Федерации было проведено довольно условно и вряд ли может рассматриваться в качестве границы в юридическом смысле. В последнее время стали ощущаться проблемы, имеющие в своей основе явный экономический подтекст в разграничении между отдельными территориальными образованиями. *Так, разразившийся пограничный спор между Астраханской областью и Республикой Калмыкия напрямую вызван тем, через территорию какого субъекта Федерации будет проходить ветка Каспийского трубопровода. Получила также известность ситуация с намерениями саратовского города*

Балаково перейти в состав Самарской области и марийского города Волжска — в состав Татарстана.

В-третьих, непонятно, как может быть реализовано право населения на установление границ между муниципальными образованиями? Насколько широко может распространяться инициатива жителей муниципальных образований в отношении изменения своих границ, расширения границ режима самоуправления в составе региона? Значение этого обстоятельства нельзя недооценить. «Административно-территориальное деление государства и установление границ отдельных самоуправлений должно основываться в первую очередь на целостности и системном характере тех отношений, регулирование которых делегируется государством на уровень местной власти». Но как учесть при этом интересы и государства, и местного сообщества?

Заслуживает внимания опыт Финляндии в определении границ между муниципалитетами. Граница муниципалитета фиксируется в землемерных документах с точностью до сантиметра. Незначительные изменения границ муниципалитета могут производиться Министерством внутренних дел. Более существенное изменение границ муниципалитета может быть осуществлено только на основании решения Кабинета министров. Добровольные слияния способны осуществляться только на основании закона, принятого парламентом.

Российский опыт подтверждает закрепление границ муниципальных образований **на основе соблюдения трех правил:**

- 1) если муниципальное образование наделено территорией, совпадающей с территорией административно-территориальной единицы, его граница определяется по границам соответствующей административно-территориальной единицы;
- 2) если муниципальное образование наделено территорией, совпадающей с территорией нескольких административно-территориальных единиц, то его граница определяется по несовпадающим границам соответствующих административно-территориальных единиц;
- 3) если муниципальное образование наделено территорией, частично или полностью не совпадающей с территорией административно-территориальных единиц, его граница определяется по границам административно-территориальных единиц в части их совпадения, а также по границам земельных участков, оформленных в установленном законом порядке, и естественным границам в части, в которой границы муниципального образования не совпадают с границами административно-территориальных единиц.

В процессе преобразований территорий муниципальных образований, связанных с изменением их статуса (например, города в поселение или в городской округ), необходимо учитывать мнение местного населения. В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. право на определение границ между муниципальными образованиями, а также наделение этих муниципальных образований правовым статусом (поселения, района или городского округа) принадлежит субъекту Федерации. Однако если муниципальные образования уже действуют на уровне муниципальных районов и городов, то законом субъекта РФ они должны быть наделены статусом городского округа. При установлении границ и статуса сельских и городских поселений обязательности процедуры получения согласия населения на эти действия не требуется.

Предложения об изменении границ муниципальных образований рассматриваются в порядке, определенном специальным законом субъекта Федерации. Если изменение границ муниципальных районов и поселений не влечет отнесения территорий входящих в их состав поселений и населенных пунктов к территориям других муниципальных районов и поселений, то прямого волеизъявления местного населения по этому поводу не требуется. В противном случае решение об изменении границ должно приниматься только по результатам голосования или схода граждан. Закон предусматривает также право государственных и местных органов власти производить изменение границ, если численность населения уменьшается более чем на 50% относительно минимальной численности поселения, установленного в период его учреждения.

Анализируя специфику границ на муниципальном уровне, автор одного из первых учебников по муниципальному управлению Л. А. Велихов констатировал множественный характер границ городской территории. «Признак территориальной ограниченности, — писал ученый в 1928 г., — нужно понимать с определенной долей условности, так как границ может быть несколько, а с быстрым развитием экономики городов, сел они могут быстро меняться». В основе определения границ муниципальной территории, по мнению Л. А. Велихова, заложены несколько критериев.

1. Критерий «внутренней границы», позволяющий отделить центр города от пригородов и периферийных зон.
2. Критерий «селитебной черты», определяющий режим отделения жилой зоны муниципального образования города от парковых, лесных, промышленных или сельскохозяйственных зон.

3. Критерий «муниципальной черты», позволяющий рассматривать город (район) вместе с располагаемой им земельной собственностью в качестве юридического лица, муниципальной корпорации. Действие этого критерия практически неприменимо к муниципальным правам сельского поселения.

4. Критерий «административной границы», определяющий параметры административно-территориального деления территориального образования.

5. Экономический критерий, который включает в себя реальные способности муниципальных образований оказывать влияние на близлежащие территории, располагающиеся за административными границами муниципалитета, образуя с ними некую общность на основе интенсивного торгового обмена.

6. В дополнение к критериям, выделенным русским ученым, следовало бы добавить *информационный критерий*, способствующий районированию территорий на основе информационного охвата. Так, сфера распространения какой-то газеты или досягаемости передач радио и телевидения является частью одного местного сообщества и может служить основанием выделения административных районов.

Таким образом, осуществляемое на местном уровне разделение территории на зоны призвано эффективно использовать муниципальную собственность для извлечения максимального дохода в бюджет муниципалитета. Зонирование определяет разделение территории муниципалитета на относительно изолированные друг от друга участки, располагающие свойством экономической самодостаточности, степенью локализации транспортных и торговых потоков, наличием общего центра административного и хозяйственного управления. Процедура зонирования призвана, во-первых, разделить городскую территорию на отдельные секторы совместного проживания людей, ограниченные относительно замкнутой системой автономного жизнеобеспечения территориальной единицы, на которую приходится среднестатистический максимум пешеходных и транспортных перемещений. Во-вторых, заложить планировочную структуру в развитие территории, урегулировав режим использования различных ее участков гражданами и хозяйствующими субъектами.

В соответствии с Градостроительным кодексом РФ границы территориальных зон устанавливаются по линиям магистралей, улиц, проездов, разделяющим транспортные потоки противоположных направлений, границам земельных участков, красным линиям, границам населенных пунктов внутри муниципальных образований, границам муниципальных образований, естественным границам природных объектов.

Процедура субгородского зонирования преследует ряд общественно значимых целей, ориентированных на:

- организационные,
 - политические,
 - экономические,
 - экологические принципы.
1. В организационном плане благодаря зонированию городской территории оптимально распределяются административные полномочия в разрезе всей вертикальной структуры управления городским хозяйством.
 2. Политический принцип зонального разделения отображает сферу соподчинения ключевых управленческих уровней, координирующих работу функциональных служб местных администраций, а также сферу взаимодействия с федеральными, областными органами власти и пр. *Практика выборных кампаний требует от местных администраций продуманной и общественно признанной схемы нарезки избирательных округов, удовлетворяющей критериям представительства и демократии.*
 3. Благодаря применению экономического принципа дифференциации процедура зонирования позволяет равномерно распределить бюджетные средства, адекватные особенностям территориальной единицы, а также потребностям населяющих ее граждан.
 4. В основе экологического принципа территориального деления лежит установка на экологически оптимальное размещение зональных сфер города относительно источников стационарного и мобильного загрязнения территории, трансграничного переноса промышленных выбросов, возведения и сохранения рекреационных участков. Немалую роль в практике проведения территориального зонирования выполняют и нормы безопасности, регулирующие порядок размещения на территории городских объектов соразмерно масштабам потенциальных угроз, вызванных соответствующим расположением объекта.

Зонирование городского пространства имеет как объективный, так и субъективный способы выражения.

1. Субъективный способ задается соображениями выгоды или удобства определенного варианта разделения территории и представляет собой, как правило, выделение участков, функционирование которых поддерживается отдельными административными центрами.

2. Объективный способ обеспечивает ряд критериев, обуславливающих основания для автономного режима функционирования территориальной зоны, возможностей ее саморазвития.

В перечень этих критериев следует включить:

- производственный,
- жилищный,
- ландшафтный,
- транспортный,
- функциональный.

1. Действие **производственного критерия** связано с функционированием крупного для данного участка предприятия, обеспечивающего максимальную занятость и доходную базу для проживающих на прилегающей к нему территории граждан. В этом случае границы производственного и территориального контроля совпадают, будучи сосредоточенными в руках администрации предприятия. Предприятие само отвечает за жизнеобеспечение территории, задавая собственные границы своих реальных полномочий.
2. **Жилищный критерий** проявляется в практике размещения крупных жилых комплексов, пространственно отдаленных от нежилых участков и располагающих автономной системой жизнеобеспечения. Необходимой предпосылкой жилищной застройки в соответствии с Градостроительным кодексом РФ является процедура *межевания*. Подготовка проектов межевания застроенных территорий осуществляется в целях установления границ застроенных земельных участков и границ незастроенных земельных участков, планируемых для предоставления физическим и юридическим лицам для строительства, а также границ земельных участков, предназначенных для размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения. Размеры земельных участков в границах застроенных территорий устанавливаются с учетом фактического землепользования и градостроительных нормативов и правил, действовавших в период застройки указанных территорий. Проект межевания территории осуществляется с учетом красных линий, с допущением отступа от красных линий в целях определения места допустимого размещения зданий, строений, сооружений; границ уже застроенных или формируемых земельных участков; границ земельных участков, предназначенных для размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения; границ территорий объектов культурного наследия; границ зон с

особыми условиями использования территорий и границ зон действия публичных сервитутов.

3. **Ландшафтный критерий** обозначается в порядке разграничения зональных сфер в соответствии с естественными границами природных систем, составляющих среду урбанизированного образования. Взаимное расположение зональных сфер проектируется в зависимости от ландшафтных особенностей территории.
4. Сфера распространения **транспортного критерия** определяется характером и частотой транспортных перемещений в границах зональных сфер, когда интенсивность внутренних перемещений внутри зоны выше внешних. Свидетельством приоритета интенсивности внутренних перемещений перед внешними является широкая специализация в рамках каждой из зональных сфер, привлекающая к себе достаточный для воспроизводства участка объем транспортного обслуживания.
5. **Функциональный критерий** зонирования лежит в основе разделения территории в соответствии с целями использования зональных сфер. Градостроительный кодекс РФ выделяет следующие разновидности функциональных зон: жилые, общественно-деловые, производственные, зоны инженерной и транспортной инфраструктур, зоны сельскохозяйственного назначения, зоны рекреационного назначения, зоны особо охраняемых территорий, зоны специального назначения, зоны военных объектов и др. Правовой режим управления земельными участками на зональной территории определяет *градостроительный регламент*, используемый как на стадии строительства, так и в последующей эксплуатации возводимого объекта.

Зонирование территории есть обязательная предпосылка в составлении ее миграционного портрета. По результатам процедуры зонирования определяются участки максимальной плотности населения, векторы торговых и трудовых миграций, вероятные направления застройки и пр.

Территориальная организация общества, в основе которой лежит процедура зонирования, является важнейшим инструментом муниципального управления и служит средством распределения административных полномочий между внутригородскими территориальными единицами. К наиболее часто встречающимся территориальным единицам российских городов принадлежат округа, районы, микрорайоны, рабочие поселки. В соответствии с ст. 12 Конституции РФ и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», «местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной

власти». При этом подчинение одного муниципального образования другим не допускается.

Иерархический характер распределения на городской территории территориальных единиц налагается на координационный принцип сосуществования этих единиц в качестве независимых друг от друга местных органов территориального самоуправления. Пространственно входящие в районы микрорайоны, локализованные в округах, фактически имеют возможность действовать в режиме местного самоуправления, будучи независимыми друг от друга образованиями. Это обстоятельство вызывает серьезные проблемы в механизме управляемости урбанизированной общностью в границах крупного городского сообщества.

Вместе с тем совпадение границ муниципального образования и административно-территориальных единиц не является обязательным. Их совпадение обуславливает зависимость муниципальных образований от политики органов государственной власти. Установление границ муниципальных образований, не связанное с установленными границами административно-территориальных единиц, не означает трансформации административно-территориального устройства. Границы муниципальных образований могут существовать параллельно с границами административно-территориальной единицы, накладываясь на них, вместе с разведением компетенции органов государственной власти и местного самоуправления.