

ПОСЕЛКИ ГОРОДСКОГО ТИПА В СИСТЕМЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ ОСНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

© 2008 Е.Ю. Салманова*

Ключевые слова: поселок, население, самоуправление, реформа, благоустройство, развитие, категория, территория, хозяйство, критерии.

Рассматриваются теоретические вопросы формирования поселков городского типа, их место в административно-территориальном устройстве России и проблемы поселков, существующие на современном этапе, а также факторы, сопутствующие изменению их динамики.

В Российской Федерации с 2003 г. осуществлялась территориальная реформа местного самоуправления. Образовывались городские и сельские поселения на территории субъектов России. При этом изменялись границы, а также сложившиеся административные и хозяйственные связи, которые влияют на уровень жизни населения.

Поселки городского типа (ПГТ) в России являются промежуточным звеном между городской и сельской местностью, вместе с районами и городами выполняют функцию основного и несущего каркаса каждого региона и периферии страны. Эта низовая поселенческая единица появилась в ходе проведения реформы административно-территориального деления 1923 - 1929 гг. с целью официального выделения особого класса полугородских поселений, отличных как от городов, так и от сельских населенных пунктов. В их составе выделялись рабочие и курортные поселки, жители которых стали учитываться в составе городского населения¹.

В соответствии с принятым в 1957 г. Указом Президиума Верховного Совета РСФСР "О порядке отнесения населенных пунктов к категории городов, рабочих и курортных поселков" к категории рабочих поселков были отнесены населенные пункты при крупных заводах, фабриках, рудниках, электростанциях, железнодорожных станциях, при строительстве больших гидротехнических сооружений и других экономически важных объектов, где насчитывалось не менее 3 тыс. чел., при наличии в составе населения не менее 85% рабочих, служащих и членов их семей. К категории ПГТ относились поселения с на-

селением не менее 2 тыс. чел. - курортные поселки. Данная разновидность городских поселений в настоящее время закреплена Градостроительным кодексом Российской Федерации. До 1982 г. в соответствии с ранее действовавшим законодательством городскими поселениями признавались только города; поселки (рабочие, курортные и дачные) рассматривались в качестве особой категории населенных пунктов. С августа 1982 г. рабочие, курортные и дачные поселки были признаны разновидностью городских населенных пунктов. В качестве таковых они предусмотрены и в действующем законодательстве большинства субъектов Российской Федерации².

Критерии отнесения населенного пункта к числу городских или сельских поселений на федеральном уровне в настоящее время не определены и регулируются законодательством субъектов Российской Федерации. В качестве критериев используются два основных признака: численность населения и преобладающая сфера занятости. Минимальный численный порог населения, необходимый для признания поселения ПГТ, в различных субъектах Российской Федерации колеблется от 3 тыс. до 5 тыс. чел. В некоторых регионах он зафиксирован в "мягкой" форме, допускающей при наличии определенных обстоятельств и меньший уровень населенности территории. Так, закон Саратовской области от 3 апреля 2000 г. № 21-ЗСО "Об административно-территориальном устройстве" устанавливает, что к категории ПГТ могут быть отнесены населенные пункты, на территории которых преобладают промыш-

* Салманова Елена Юрьевна, ст. преподаватель Самарского муниципального института управления.

ленные предприятия, железнодорожные узлы и другие, важные социально-экономические объекты с численностью населения не менее 3 тыс. чел., но вместе с тем допускается отнесение к данному виду городских поселений и населенных пунктов с численностью населения менее 3 тыс. чел., если имеется «перспектива дальнейшего экономического и социального развития и роста численности населения» (гл. 3, ст. 11; гл. 1, ст. 2) В некоторых случаях фиксируются дополнительные признаки городского поселения, в частности, степень благоустройства территории (наличие развитой социально-бытовой, коммунальной инфраструктур и т.д.), наличие на территории отдельных видов объектов производственного или иного - научного, образовательного, культурно-исторического - значения. Например, в соответствии с п. 3 ст. 5 гл. 1 закона Самарской области от 9 декабря 2005 г. № 213-ГД «О населенных пунктах» в категорию ПГТ включают «населенный пункт, имеющий инженерную и социальную инфраструктуру, с преобладанием в нем домов многоэтажной застройки, численностью населения не менее пяти тысяч человек, преимущественно занятых несельскохозяйственными видами экономической деятельности», а в соответствии с п. 4 ст. 11 гл. 3 закона Республики Мордовия «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства» от 8 декабря 2003 г. № 73-З к этой категории могут быть отнесены «населенные пункты с численностью населения не менее 3 тысяч человек, на территории которых расположены высшие учебные заведения и научно-исследовательские учреждения»³.

Таким образом, сложившиеся в советский период количественный и функционально-производственный подходы к выделению ПГТ не потеряли своего практического значения и в условиях рыночной экономики, хотя и нуждаются в некоторой корректировке.

В ходе социально-экономического кризиса 1990-х гг., усугубленного рыночными преобразованиями, с особой остротой возник вопрос о дальнейшей судьбе ПГТ. В силу своих специфических особенностей они были лишены возможности маневрирования в рыночных условиях, какими обладают города с их многофункциональностью и более диверсифицированной экономикой⁴.

На 1 января 2007 г. в Приволжском федеральном округе (ПФО) насчитывается 288 ПГТ. Большинство ПГТ ПФО (161 единица, 55,9 %) было образовано в период 1950 - 1989 гг. Они появлялись в районах освоения природных ресурсов, в составе городских агломераций, а также из разросшихся и трансформировавшихся сел - райцентров. Как правило, это небольшие ПГТ по всей территории округа. 64 поселка (22%) появились в период 1926 - 1940 гг. около промышленных строек первых пятилеток. В это время развернувшаяся политика индустриализации страны сопровождалась динамичным ростом городских поселений. 42 ПГТ (14,5%) появились в период 1941 - 1949 гг., что связано с эвакуацией промышленных предприятий и населения в восточные районы страны. К 1990 г. число ПГТ ПФО достигло своей максимальной величины - 455 единиц (20,6 %), после чего наметилась тенденция к их сокращению в отдельных субъектах ПФО. За 1990 - 2000 гг. образовалось лишь 16 ПГТ (5,5%), а с 2001 г. по сегодняшний день 5 ПГТ, что составляет 1,7%⁵.

В годы реформ появились противоречивые явления в области формирования количественной величины ПГТ, что связано с административно-территориальными преобразованиями и целым рядом социально-экономических причин. Как видно из таблицы, за период 1989-2007 гг. их общее количество сократилось на 181 единицу, хотя наблюдается и обратный процесс: в этот же период было образовано 30 ПГТ в различных субъектах ПФО.

Сокращение количества ПГТ связано с массовым переводом их в ранг сел, отнесением незначительного числа к категории городов, а также с включением их в городскую черту и упразднением, что четко видно из таблицы. Общее же количество преобразованных ПГТ составило 211 единиц, большая часть из которых была преобразована в сельские поселения - 154 поселка. Самые большие преобразования коснулись поселков Республики Башкортостан, Пермского края, Кировской, Самарской, Оренбургской областей. При этом никаких изменений с поселками не произошло в Пензенской области, а в республиках Марий Эл, Чувашия, Мордовия лишь только часть ПГТ была преобразована в села⁶.

Динамика численности поселков городского типа ПФО за 1989 - 2007 гг. (на 1 января), ед.

Показатели	Годы					1989 - 2007
	1989-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2006	2007	
Поселки городского типа, всего	440	444	393	321	288	152
Уменьшение численности ПГТ за счет:						
перевода их в сельские поселения	12	44	69	29	0	154
включения в городскую черту	3	4	5	3	0	15
превращения в малые города	4	3	2	0	0	9
упразднения	0	3	0	0	0	3
Образованы новые ПГТ, всего	20	2	8	0	0	30
Преобразованы, всего	39	56	84	32	0	211

Последовательная реализация положений Федерального закона №131-ФЗ от 6 октября 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предполагала закрепление сложившейся двухуровневой территориальной организации местного самоуправления. В соответствии с данным законом и поправками, принятыми Федеральным законом №186-ФЗ от 3 декабря 2004 г. "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", ПГТ стали городскими поселениями (т.е. муниципальными образованиями), вошли в состав муниципального района, некоторые сохранили статус ПГТ, войдя в административные границы городских округов, либо превратились в его микрорайон (не являясь муниципальным образованием). При этом население поселка лишилось конституционного права на местное самоуправление, хотя многие ПГТ ПФО имеют необходимые условия для осуществления местного самоуправления в статусе городских поселений. Таким образом, остаются неопределенными статус ПГТ и место этой категории поселений в территориальных основах местного самоуправления⁷.

Именно административно-территориальные преобразования обусловили основную часть снижения доли городского населения как в РФ, так и в ПФО в период 1990-х гг. Оказалось, что в условиях острого экономического кризиса быть сельскими жителями при прочих равных условиях выгоднее, чем городскими: имеется больше возможностей получения земли для ведения подсобного хозяйства, меньше оплата за электроэнергию и коммунальные услуги, существуют надбавки к заработной плате и т.д. Так, в ПГТ плата за электроэнергию взимается по городскому

тарифу, цены на оплату жилья и жилищно-коммунальных услуг в отдельных случаях могут быть снижены либо, наоборот, завышены относительно городского тарифа (Федеральный закон от 6 мая 2003 г. № 52-ФЗ, ст. 15). Сохранены льготы, установленные законодательством по оплате жилья и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, работающих и проживающих в сельской местности, и педагогическим работникам образовательных учреждений в сельской местности, а также в поселках городского типа (ст. 8 Закона РСФСР от 21 декабря 1990 г. № 438-1, Федерального закона от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ, абзац 3, п. 5, ст. 55). Согласно ст. 394 Налогового кодекса Российской Федерации (далее - НК РФ), ставки земельного налога устанавливаются органами муниципальных образований и не могут превышать определенных значений, закрепленных в НК РФ. Для категорий земель сельскохозяйственного назначения, личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества или животноводства ставка составляет 0,3% от кадастровой стоимости участка (перечислены в подп. 1 п. 1 ст. 394 НК РФ). Ставка 1,5% от кадастровой стоимости участка используется для прочих земельных участков (подп. 2 п. 1 ст. 394 НК РФ). Статья 387 НК РФ закрепляет право за представительными органами муниципальных образований устанавливать налоговые льготы, основания и порядок их применения⁸.

На сегодняшний день реформа местного самоуправления находится в завершающей стадии, количество административно-территориальных преобразований снижается, в результате чего произойдет относительная стабилизация всей сети городских поселений РФ⁹.

Сегодня ПГТ характеризуются повышенной естественной убылью (из-за старения

населения), повышенным миграционным оттоком жителей в связи со свертыванием производства на промышленных предприятиях, недостатком рабочих мест, низкой культурной привлекательности этой категории поселений, отсутствием возможностей самообеспечения и свободного жилья (как в сельских поселениях). Многие жители ездят на работу в крупные города.

В ближайшие годы демографический потенциал ПГТ, скорее всего, будет сокращаться. В первую очередь, это коснется самых мелких поселений - с численностью населения до 5 тыс. чел. Более крупные ПГТ, которые к тому же занимают выгодное экономико-социально-географическое положение, будут относительно стабильными¹⁰.

Так, на 1 января 2007 г. в ПФО имелось 288 ПГТ, и они находятся в настоящее время в административном подчинении различных видов муниципальных образований: подчинены городам - 31; муниципальным районам - 254; относятся к категории ЗАТО - 3; являются собственными райцентрами муниципальных районов 123; не являются райцентрами 165 ПГТ.

Сегодня в РФ насчитывается 1348 ПГТ (с численностью постоянного населения - 8 млн. 213 тыс. чел.), большее их количество сосредоточено в Центральном ФО (322,2 млн. 082 тыс. чел.), ПФО занимает 2-е место по количеству ПГТ (288) и численности постоянного населения (1 млн. 751 тыс. чел.).

В составе ПГТ ПФО четко просматривается пять основных категорий людности (с учетом средней людности 6128 тыс. чел.): малые (до 1 - 2,9 тыс. чел.), средние (3 - 4,9 тыс. чел.), большие (5 - 6,9 тыс. чел.), крупные (7 - 8,9 тыс. чел.), крупнейшие (9 - 11,9 тыс. чел.). В 1989 г. преобладали ПГТ с числом жителей 3 - 4,9 тыс. чел. (23,6 % от общего числа поселков), в 2002 г. поселки с числом жителей 1 - 2,9 тыс. чел. (22,2 %), в 2007 г. - ПГТ с числом жителей 5 - 6,9 тыс. чел. (22,5 %).

В 1989, 2002 гг. самыми большими по численности населения были ПГТ с числом жителей 12 и более тысяч человек (22,5 и 24,5 % от общей людности), которые, исходя из числа жителей, могли бы относиться к категории городов. В 2007 г. большее количество жителей проживало в поселках с числом жителей 5 - 6,9 тыс. чел. (22,3%). Так, 203 ПГТ имели численность населения от 3

до 11,9 тыс. чел., что соответствует определению данной категории. В 2007 г. крупными по населению являлись ПГТ Нижегородской, Саратовской, Кировской областей, Республики Татарстан и Ульяновской области¹¹.

Перспективы развития в поселке городского типа разных отраслей хозяйства, рост его многофункциональности и размеров зависят во многом от транспортно- и рыночно-географического положения (размещения относительно важнейших транспортных магистралей, транспортных узлов, районов сбыта продукции и услуг). Так, в ПФО большая часть поселков удалена от областных центров (которыми являются региональные города, административные центры субъектов РФ), от вышестоящих административных центров (которыми являются города областного подчинения, крупные села - райцентры) и ближайшей железнодорожной станции более чем на 50 км, что препятствует развитию хозяйственной деятельности. Железнодорожными станциями являются 105 ПГТ¹².

Поселки городского типа - это особая категория населенных пунктов в России, которой присущи объективные трудности осуществления принципов комплексного развития и всестороннего оздоровления, экономической активизации и социально-культурных преобразований. Решение проблем данных населенных пунктов связано с необходимостью их инвентаризации с целью выявления благополучных, относительно благополучных и неблагополучных в социально-экономическом, демографическом и транспортно-географическом отношении. Пути решения проблем могут быть следующими: укрепление экономической базы, преодоление монофункциональной структуры хозяйства, создание специализированных и новых отраслей; развитие комплексного хозяйства; переход к выпуску поселкообразующими предприятиями конкурентоспособных видов продукции, имеющих устойчивый платежеспособный спрос и необходимых для областных и муниципальных нужд; развитие малого и среднего предпринимательства; наряду с промышленностью развитие сельскохозяйственного производства; всестороннее развитие инфраструктуры, социально-культурного потенциала; улучшение культурно-бытового обслуживания; повышение уровня жилищно-ком-

мунального благоустройства и жизни населения; превращение поселков в местные центры обслуживания, которые могли бы притягивать сельские поселения.

Для успешного решения вопросов социально-экономического развития необходима финансовая и организационная поддержка со стороны государства, региональных органов власти. Но для расширения старых и создания новых производств необходимы частные инвестиции. Для притока капитала можно установить льготное налогообложение и кредитование, а также создать различные инвестиционные и страховые фонды¹³.

¹ *Обедков А.* Поселки городского типа в системе городского расселения Российской Федерации // Федерализм. 2006. № 1. С. 159-180.

² *Симагин Ю.А.* Территориальная организация населения / Под общ. ред. В.Г. Глушковой. М., 2004. С.114-142.

³ Российская газета. 2003. № 86. С. 15-20.

⁴ *Обедков А.* Указ. соч.

⁵ См.: <http://www.gks.ru>.

⁶ Там же.

⁷ *Тихомиров М.С.* Комментарий к ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления РФ" // Рос. газ. 2005. Федер. выпуск № 3832. С. 12-15.

⁸ См.: <http://www.gks.ru>.

⁹ *Тихомиров М.С.* Указ. соч.

¹⁰ *Обедков А.* Указ. соч.

¹¹ См.: <http://www.gks.ru>.

¹² *Симагин Ю.А.* Указ. соч.

¹³ *Комарова М.А.* Стратегия управления региональной социально-экономической системой // Вестн. Самар. гос. ун-та. Самара, 2007. №12 (38). С. 52-60.