

УДК 346.1

**Кокшаров Олег Сергеевич**

магистрант направления подготовки  
«Государственное и муниципальное  
управление»  
Российская академия народного хозяйства и  
государственной службы при Президенте РФ  
Челябинский филиал  
Россия, Челябинск  
td\_stk@mail.ru

**Oleg S. Koksharov**

master of the direction of preparation «The  
public and municipal administration»  
Russian academy of national economy and  
public service under the President  
of the Russian Federation  
Chelyabinsk branch  
Russia, Chelyabinsk  
td\_stk@mail.ru

**ВНУТРИГОРОДСКИЕ РАЙОНЫ В СОСТАВЕ  
ГОРОДСКОГО ОКРУГА: ТЕНДЕНЦИИ  
РЕФОРМИРОВАНИЯ И ОПЫТ ЮЖНОГО  
УРАЛА**

**INNER CITY AREAS: REFORM TRENDS AND  
EXPERIENCES OF THE SOUTHERN URALS**

**Аннотация**

В статье рассматриваются причины появления в Российской Федерации относительного нового в практике муниципально-территориального строительства вида (типа) муниципального образования – внутригородского района, анализируется опыт появления подобных муниципалитетов в составе Челябинского городского округа.

**Ключевые слова:**

муниципальное образование, городской округ, внутригородской район

**Abstract**

This article discusses the causes of the Russian Federation relative new practice in municipal territorial construction type (type) of the municipality is the city of the district, the experiences of the emergence of such municipalities, consisting of Chelyabinsk City District.

**Keywords:**

municipal education, urban district, urban district

В настоящее время много говорят о новом витке реформы местного самоуправления, запущенном в Российской Федерации и предложившем новые модели местного самоуправления для крупных городов с районным делением. Федеральный законодатель не стал навязывать новую двухуровневую модель, ранее использовавшуюся в муниципальных районах (район – сельское поселение) для городов-мегаполисов, а, наоборот, расширил набор инструментов, которыми субъект Федерации может пользоваться для более качественной организации местного самоуправления. Двухуровневая модель в крупном городе – еще один из вариантов в дополнение к тем, что функционировали, действовали до сих пор.

Законодатель в этом смысле поступил в какой-то степени мудро, дав действительно широкие возможности субъекту Федерации самому определять, как строить систему местной власти, какая форма организации местного самоуправления в наибольшей степени отвечает интересам граждан, учитывая специфику региона, экономическое и социальное развитие мегаполиса, национальные традиции и даже

менталитет и активность населения по решению вопросов местного значения. Если субъект посчитает, что двухуровневая модель для города-мегаполиса успешная, если она даст возможность правильно выстраивать отношения между уровнями власти: районная, городская, субъекта Российской Федерации, то закон позволяет субъекту установить эту модель для конкретного муниципалитета.

Кроме того, закон дает возможность разные модели устройства местного самоуправления реализовывать не только в масштабах всего субъекта Федерации, но и внутри субъекта Федерации: для одного муниципального образования годится вот эта модель, а для другого может быть применена другая модель. Эта многовариантность – и есть самое главное, что дал нам федеральный законодатель, внося поправки в Федеральный закон от 06 октября 2003 года г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Свобода выбора, разнообразие вариантов, учет мнения населения – вот три составляющие, которые должны сработать на результат, на который нацелена реформа.

Таким образом, в настоящее время для крупных городов законодателем предложены три модели местного самоуправления: городской округ без районного деления, городской округ с районным делением и городской округ с внутригородским делением, где каждый внутригородской район – муниципальное образование. О перспективах внедрения данных моделей, а также о положительных и отрицательных последствиях внедрения подобных территориальных схем и выявленных практикой проблемах уже писалось в научной литературе [1, с. 67-70; 2, с. 181-188; 3, с. 175-177; 4, с. 32-36; 5, с. 39-43; 6, с. 38-42; 7, с.39-43; 8, с. 45-51; 9, с. 78-82; 10, с. 31-39; 11, с. 106-119].

Поиски оптимальных решений ведутся по направлению совершенствования законодательства о местном самоуправлении и реализации реформы местного самоуправления, начавшейся в первые в Челябинском городском округе в 2014 году.

Поручение проработать вопросы, касающиеся общих принципов организации местного самоуправления, развития сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах в своем послании Федеральному Собранию озвучил Президент Российской Федерации Владимир Путин 12 декабря 2013 года. В Послании подчеркивалось, что «...местная власть должна быть устроена так – а ведь это самая близкая власть к людям, – чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться

до нее рукой». При этом были определены и конкретные сроки «...такую работу мы должны начать и в основном законодательно обеспечить уже в следующем, 2014 году – в год 150-летия знаменитой Земской реформы».

Для того чтобы лучше понять, как реформа адаптируется на городской почве, было принято решение провести апробацию новой модели в одном из городов России. Экспериментальной площадкой стал Волгоград. Проект, оформленный как инициатива городского сообщества, прошел обсуждение в различных социальных слоях, был ими поддержан, после чего стартовал в городских районах. В них на собраниях жителей были избраны общественные районные думы, которые в свою очередь избрали общественную городскую думу Волгограда, делегировав в нее своих представителей.

Общая позиция организаторов данного эксперимента после его завершения сводится к тому, что проект привел к изменению общественно-политических реалий города, создал в нем настоящее самоуправление горожан. Это показало принципиальную исполнимость задачи по юридическому обновлению территориальных основ местного самоуправления в крупных городах на основе двухуровневой модели и возможность превращения местных институтов самоуправления в площадки для реализации интересов всех социальных групп. Следует отметить, что более взвешенные и достаточно объективные оценки экспертного и научного сообщества не особо учитывались при подведении этих итогов.

На тот момент ни в Челябинске, ни в области четкого понимания, за счет чего будет решен вопрос приближения муниципальной власти к населению, не было, да и вообще об этом никто не подозревал. Свидетельством данному обстоятельству является тот факт, что 28 января 2014 года депутаты Челябинской городской Думы утвердили мажоритарную систему муниципальных выборов, отказавшись от партийных списков, и увеличили численность народных избранников в следующем составе городской Думы. По планам их должно было стать на два человека больше – 39.

И когда рабочая группа по совершенствованию системы местного самоуправления 11 марта 2014 года внесла в Государственную Думу законопроект, предусматривающий возможность создания внутригородских районов, стало очевидно, что городу Челябинску (единственному городу-миллионнику, полномочия городской Думы в котором заканчиваются как раз в 2014 году), возможно, предстоит выступить первопроходцем в рамках этой реформы.

Законопроект № 469827-6, подготовленный к первому чтению, не содержал ответов на многие ключевые вопросы будущих преобразований, а именно:

- не была определена форма учета мнения населения при преобразовании городского округа, которая и на сегодняшний день не получила однозначного и внятного решения, о чем уже писалось в научной литературе. Ясности в этом вопросе не добавило и решение Конституционного Суда РФ по жалобе Вахрушева С.Ю.

- не обозначены критерии определения численности депутатов представительных органов внутригородских районов;

- не определены порядок и сроки прекращения полномочий органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, сформированных до принятия закона субъекта Российской Федерации о преобразовании;

- не выявлено, должен ли быть переходный период.

Тем не менее, понимание неизбежности такого преобразования требовало принятия оперативных и скоординированных мер по подготовке и проведению выборов в новых условиях.

В пояснительной записке к Законопроекту указывалось, что в крупных городах осуществление местного самоуправления только на общегородском уровне привело во многих случаях к потере связи между населением и городской властью. В мегаполисах слабо контролируемая городским сообществом общегородская муниципальная власть, имеющая значительные материальные и финансовые ресурсы, отдалена от населения, поэтому нередко оказывалась малоэффективна для обеспечения жизнедеятельности населения, ее деятельность сопровождалась коррупционными скандалами, имели место случаи нецелевого использования бюджетных средств, сомнительной приватизации муниципального имущества и т.д. Иными словами нужна была новая форма территориального устройства, которая могла эти проблемы разрешить.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта Российской Федерации.

При решении вопроса о том, какие критерии будут положены в основу деления города Челябинска на внутригородские районы, региональный законодатель исходил как из исторически сложившегося административно-территориального деления, так и

из необходимости сохранения единства городского хозяйства.

В соответствии со ст. 2 Закона Челябинской области от 10 июня 2014 г. № 703-ЗО «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе» деление Челябинского городского округа с внутригородским делением на внутригородские районы осуществляется с учетом исторически сложившегося внутригородского территориального устройства. То есть критерием выступает внутригородское территориальное устройство. Следует отметить, что Челябинску повезло с примерно одинаковым инфраструктурным развитием районов, поскольку это позволило образовать внутригородские районы без изменения существующих административно-территориальных границ и сохранить единство городского хозяйства.

В итоге, на базе существовавшего Челябинского городского округа было образовано семь самостоятельных муниципальных образований – внутригородских районов, а сам Челябинск изменил свой статус на городской округ с внутригородским делением.

Тенденция здесь вырисовывается такая, что город вопросы местного значения и собственные полномочия передавать не хочет, но по разным причинам внутригородским районам постепенно сфера ответственности и влияния перетекает, но это касается не ощутимых (значимых) вопросов. Уместно в этом случае отметить, что городской округ – это единый экономико-хозяйственный организм, разрыв которого является губительным. При сохранении единства городского хозяйства все основные полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения должны быть сосредоточены на уровне города. У органов местного самоуправления внутригородских районов серьезных реальных полномочий нет и быть не может. Опыт организации местного самоуправления в городах федерального значения это очень наглядно показал [12, с. 68-69].

Следует отметить, что изменение вопросов местного значения и полномочий по их решению между городом и внутригородскими районами сопровождалось переводом ряда муниципальных служащих из одного муниципалитета в другой, что добавило работы кадровым подразделениям.

В целях дальнейшего совершенствования данного механизма представляется целесообразным расширить перечень вопросов местного значения внутригородского

района до объема вопросов местного значения городского поселения (часть 1 статьи 14 131-ФЗ»)

### **Список использованных источников**

1. Ильиных А.В. Городской округ с внутригородским делением и внутригородские районы: особенности создания и первые итоги существования (опыт Челябинска) // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 67-70.

2. Ильиных А.В. О некоторых проблемах закрепления гарантий депутатской деятельности и применения антикоррупционного законодательства по отношению к депутатам в практике уставного регулирования городских округов с внутригородским делением // Актуальные вопросы разработки и применения современных практик реализации государственной политики в области противодействия коррупции [Текст]: Материалы Всероссийской научно-практической конференции, 25 ноября 2016 года / Челябинский филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» [отв. ред.: С.Г. Зырянов]. Часть 1. – Челябинск: Челябинский филиал РАНХиГС, 2017. - 330 с. С. 181-188.

3. Ильиных А.В. Правовое регулирование отказа в государственной регистрации уставов муниципальных образований // Государство, политика, социум: вызовы и стратегические приоритеты развития. Научно-практическая конференция с международным участием. Екатеринбург. 24 ноября 2016 г. – Сб. статей. – Екатеринбург: УИУ РАНХиГС, 2016. 476 с. С. 175-177.

4. Ильиных А.В. Проблемы совершенствования территориальных основ местного самоуправления в России Государственное и муниципальное управление в XXI веке [Текст]: Материалы Международной научно-практической конференции, 30 октября 2015 года / ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», Челябинский филиал. - Челябинск: РАНХиГС, Челябинский филиал, 2015. С. 32-36.

5. Ильиных А.В. Проблемы учета мнения населения при создании городского округа с внутригородским делением: правовой аспект // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 9. С. 39-43.

6. Ильиных А.В. О некоторых проблемах учета мнения населения при создании городских округов с внутригородским делением // Правовое развитие

России XXI века: актуальные задачи юридической науки и практики: сборник статей: Всероссийская научно-практическая конференция, посвященная 25 летнему юбилею Института права Челябинского государственного университета, 24-26 мая 2016 года – Челябинск: Полиграф-мастер, 2016. - 350 с. С. 38-42.

7. Ильиных А.В. Проблемы учета мнения населения при создании городского округа с внутригородским делением: правовой аспект // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 9. С. 39-43.

8. Ильиных А.В. Реформирование институциональных и территориальных основ местного самоуправления: от законодательных предписаний к опыту регионов // Вестник Челябинского государственного университета. 2015. № 17 (372). Право. Вып. 43. С. 45-51.

9. Ильиных А.В. Современные проблемы реформирования местного самоуправления: от территориальных преобразований к вопросам полномочий // Социум и власть. 2015. № 5 (55). С. 78-82.

10. Ильиных А.В., Смородина О.С. Учет мнения населения при реализации права на осуществление местного самоуправления в контексте регулирования порядка создания городского округа с внутригородским делением // Юридическая наука и правоприменительная практика. 2016. № 4(38). С. 31-39.

11. Ильиных, А.В. Проблемы определения правового статуса внутригородских районов // Науч. ежегодник Ин-та философии и права Урал. отделения Рос. акад. наук. Екатеринбург, 2017. Том 17. Вып. 1, с. 106–119.

12. Шугрина Е.С. Новый этап муниципальной реформы или контрреформирование контрреформ? // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 68 - 71.