

УДК 352.07

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

**К ВОПРОСУ О ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ
ВЫДЕЛЕНИЯ ВНУТРИГОРОДСКИХ
ОКРУГОВ В СИСТЕМЕ ТИПОВ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПОЗИЦИИ
ИССЛЕДОВАТЕЛЕЙ**

**ABOUT THE QUESTION OF WHETHER THE
ALLOCATION OF LOCAL DISTRICTS IN THE
TYPES OF MUNICIPAL FORMATIONS OF THE
RUSSIAN FEDERATION: POSITION
OF RESEARCHERS**

Аннотация

Статья посвящена анализу позиций исследователей в отношении содержания одного из аспектов муниципальной реформы 2014 года – выделения внутригородских районов как отдельных типов муниципальных образований на территории городских округов с внутригородским делением (с использованием материалов Челябинского городского округа). Цель статьи – оценка целесообразности выделения внутригородских районов как отдельных типов муниципальных образований на территории городских округов с внутригородским делением с позиции различных исследователей в сфере муниципального права. Используются методы научного исследования: метод сравнительного анализа, метод контент-анализа положений нормативных актов, а также метод обобщения. Сделан вывод о том, что на данный момент нельзя сделать однозначного вывода, было ли выделение внутригородских районов целесообразным, поскольку данный факт можно оценить с разных сторон (с точки зрения «приближения» органов местного самоуправления непосредственно к местному населению – может быть и целесообразно). Однако с экономической точки зрения такое выделение является не рациональным, поскольку бюджет внутригородского района является дефицитным и формируется практически полностью за счет субвенций бюджетов вышестоящего уровня.

Ключевые слова:

муниципальное образование, внутригородской район, городской округ с внутригородским делением, муниципальная реформа

Abstract

The article is devoted to the analysis of researchers' positions on the content of one of the aspects of the municipal reform of 2014 – the allocation of intracity areas as separate types of municipalities in urban districts with intracity division (using materials of the Chelyabinsk city district). The purpose of the article is to assess the feasibility of the allocation of intra-urban areas as separate types of municipalities in urban districts with intra-urban division from the perspective of various researchers in the field of municipal law. Methodology. When writing the work, the following methods of scientific research were used: the method of comparative analysis, the method of content analysis of the provisions of regulations, as well as the method of generalization. The Author comes to the conclusion that at the moment it is impossible to make an unambiguous conclusion whether the allocation of intra-urban areas is appropriate, since this fact can be assessed from different sides (from the point of view of "approximation" of local governments directly to the local population – may be appropriate). However, from an economic point of view, such allocation is not rational, since the budget of the intracity district is deficient and is formed almost entirely at the expense of subventions of budgets of a higher level.

Keywords:

municipal formation, intracity district, urban district with intracity division, municipal reform

Начало очередному этапу муниципально-правовой реформы положил Президент России Владимир Путин. В день двадцатилетия Конституции РФ в своем ежегодном послании Федеральному Собранию РФ Президент России заявил о необходимости изменений в системе местного самоуправления. «Сегодня в системе местного самоуправления накопилось немало проблем. Объем ответственности и ресурсы муниципалитетов, к сожалению, не сбалансированы. Отсюда часто неразбериха с полномочиями. ... Районный уровень фактически выхолощен... Местная власть должна быть устроена так – а ведь это самая близкая власть к людям, – чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до нее рукой... Считаю важнейшей задачей уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах» [4].

На данный момент в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон №131-ФЗ) в Российской Федерации существуют следующие типы муниципальных образований: городское и сельское поселение, муниципальный район, муниципальный округ, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район, внутригородская территория города федерального значения [2].

Отдельным аспектам статуса данных видов муниципальных образований уже были посвящены научные работы [14, с. 67-70; 15, с. 181-188; 16, с. 175-177; 17, с. 32-36; 18, с. 39-43; 19, с. 38-42; 20, с.39-43; 22, с. 45-51; 22, с. 78-82; 23, с. 31-39; 24, с. 106-119; 25. С 68-71].

Внутригородской район как тип муниципального образования появился в ходе муниципальной реформы 2014-2015 годов, а именно был введен Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ [3] одновременно с другим более крупным типом муниципального образования, на территории которого он, собственно, и может быть расположен - городской округ с внутригородским делением. Последний представляет собой городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта РФ образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования [2].

Внутригородской район – внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления [2].

В науке муниципального права сформировалось две точки зрения относительно допустимости и целесообразности разделения городского округа на внутригородские районы.

Согласно первой точке зрения, разделение крупных городских округов на внутригородские районы допустимо и целесообразно. Так, Н.Л. Пешин указывает, что «крупные города не могут управляться как поселения – муниципальные образования, их органы местного самоуправления должны быть в большей степени приближены к населению, и главным критерием определения уровня, на котором должны образовываться органы местного самоуправления, становится демографический критерий. Городской округ обязательно должен включать в свой состав поселение, численность населения которого достигла как минимум 100 тыс. человек.

По мнению В.И. Васильева, «создание районных муниципалитетов может сблизить местную власть с гражданами и расширить их участие в управлении делами города, позитивно повлиять на эти дела, если, конечно, при создании районных властей не будет нарушено единство городского хозяйства. Оговорка в Законе № 131-ФЗ о необходимости сохранения города как целостного организма не случайна. Районные внутригородские муниципальные образования уже существовали ранее. Их образование допускалось Федеральным законом № 154-ФЗ. Но от них пришлось отказаться именно из-за раздробленности городского хозяйства, ставшей результатом разбалансированности полномочий городских и районных властей» [13, с. 51].

Согласно второй точке зрения, разделение крупных городских округов на внутригородские районы недопустимо и нецелесообразно.

Перенос местного самоуправления на уровень внутригородских районов практически полностью выхолостит институт местного самоуправления. Дело в том, что городское сообщество, которое только и может быть основой местного самоуправления, не складывается из районных сообществ. Безусловно, у людей есть потребности, связанные непосредственно с территорией их проживания в городе. Но интересы горожан этим не ограничиваются. Перспективы развития, городская среда, культурное пространство – все это формируется на уровне города в целом, и городское сообщество должно иметь решающий голос в выборе из возможных альтернатив решения данных вопросов».

Н.С. Бондарь и А.А. Джагарян подчеркивают, что «городские поселения независимо от широты своих пространственных границ являются исторически

сложившейся формой территориальной самоорганизации населения, предполагающей единство городского хозяйства» [11, с. 25].

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 1 декабря 2015 г. № 30-П высказал следующую правовую позицию: «Принимая во внимание влияющие на осуществление местного самоуправления в городском округе факторы... федеральный законодатель при внесении Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ соответствующих изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» счел необходимым обособить в качестве отдельных видов муниципальных образований городские округа с внутригородским делением, а также входящие в состав таких городских округов внутригородские районы.» [5].

Декларируемая цель данных преобразований – приближение местной власти к населению, обеспечение гражданину реальной возможности принимать участие в управлении городом или поселком. По мнению Ю.В. Благова, «анализ правоприменительной практики субъектов РФ демонстрирует, что указанные цели реформы не достигнуты» [10, с. 146].

На практике из 67 городов с внутригородским делением, на которые в первую очередь была рассчитана реформа, двухуровневая модель введена только в городах Челябинске [6], Самаре и Махачкале. В каждом внутригородском районе каждого городского округа с внутригородским делением сформированы представительные органы и местная администрация. Общая численность депутатов представительных органов указанных муниципальных образований: Челябинск – 170 депутатов, Самара – 325 депутатов, Махачкала – 124 депутата.

Резкое увеличение численности депутатов, числа муниципальных служащих, создание самостоятельных органов местного самоуправления на уровне внутригородских районов, иные организационные вопросы потребуют значительных материальных и финансовых ресурсов, организационных затрат, будут возникать споры по вопросам правомерности отнесения отдельных вопросов местного значения к ведению муниципальных образований разного уровня [10, с. 146].

Анализ перечня вопросов местного значения внутригородских районов челябинского городского округа, произведенный А.В. Ильиных на основе Устава г. Челябинска позволил исследователю сделать вывод о том, что «содержательный взгляд на этот перечень любого и обывателя, и юриста позволяет понять, что эти

вопросы по отношению к вопросам местного значения городского округа носят характер обеспечительный и не подкреплены приличными финансовыми ресурсами. [14, с. 64]. Поэтому вопрос о состоятельности бюджетов внутригородских районов является определяющим.

В соответствии со ст. 64.1 БК РФ в бюджеты внутригородских районов подлежат зачислению налоговые доходы от следующих местных налогов, установленных представительными органами внутригородских районов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах: земельного налога – по нормативу 100 %; налога на имущество физических лиц – по нормативу 100 %; налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и (или) региональных налогов по нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов РФ; налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и (или) местных налогов по нормативам отчислений, установленным представительными органами городских округов с внутригородским делением в соответствии со ст. 63.1 БК РФ [1].

Однако, на практике «никаких источников налоговых поступлений в бюджеты внутригородских районов городские округа Челябинск, Самара и Махачкала не предусматривают. Финансовое обеспечение их деятельности осуществляется за счет межбюджетных трансфертов из бюджетов соответствующего городского округа. Иными словами, предложенная законодателем система финансирования внутригородских районов проблему финансовой самостоятельности (самодостаточности) внутригородских районов подменяет проблемой их финансового обеспечения. Какими бы ни были источники поступлений в районный бюджет, финансовое положение внутригородских районов всегда напрямую зависит от усмотрения субъекта Федерации, городского округа, от характера складывающихся между ними отношений» [9, с. 60].

В подобной ситуации трудно рассчитывать на высокую значимость внутригородского района в жизни городского округа как единого целого. Так как компетенция органов местного самоуправления внутригородского района ограничена, граждане по-прежнему лишены возможности активного участия в осуществлении муниципальной власти.

Таким образом, согласимся с позицией ряда исследователей, что «главная цель муниципальной реформы – приближение местной власти к населению, обеспечение гражданину реальной возможности принимать участие в управлении городом или поселком – так и не достигнута, поскольку реальной власти у внутригородских районов как муниципальных образований крайне мало» [10, с. 147]. Интересно мнение О.И. Баженовой, утверждающей, что представительный орган внутригородского района сможет лишь «выступать местом концентрации и выплеска общественного недовольства» [8, с. 51].

«Экономической наукой давно доказано позитивное влияние эффекта масштаба (иначе – агломерационного эффекта) на экономическое развитие. Перенесение местного самоуправления с уровня города на уровень внутригородских районов нивелирует эффект масштаба, что приведет к замедлению экономического роста».

Т.М. Бялкина отмечает, что «создание самостоятельных органов управления в городских районах может быть допустимым только в очень крупных городах, каковыми являются, прежде всего, столицы государств, и в нашем законодательстве это изначально было предусмотрено в отношении городов федерального значения. В абсолютном большинстве иных крупных российских городов не наблюдается столь существенного разнообразия населения и серьезных различий в их интересах и потребностях, чтобы выстраивать дорогостоящую двухступенчатую систему муниципальной власти, чреватую конфликтами, столкновениями интересов городской и районных элит, дезорганизацией управления в целом. Автор считает, что нет необходимости переносить на все крупные российские города с внутригородскими районами практику Москвы и Санкт-Петербурга, поскольку это не ведет к повышению эффективности местного самоуправления и устранению имеющихся в нем проблем, а, наоборот, способствует возникновению новых» [12, с. 66].

Таким образом, можно сделать вывод, что на данный момент нельзя однозначно оценить, является ли выделение внутригородских районов целесообразным, поскольку данный факт можно трактовать с разных сторон (с точки зрения «приближения» органов местного самоуправления непосредственно к местному населению (формальная цель муниципальной реформы) – может быть и целесообразно). Однако с экономической точки зрения такое выделение является нецелесообразным и нерациональным, поскольку бюджет внутригородского района

является дефицитным и формируется практически полностью за счет субвенций бюджетов вышестоящего уровня.

Список использованных источников

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.
2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. от 01.05.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. № 202. 08.10.2003.
3. Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ (ред. от 03.02.2015) «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. № 121. 30.05.2014.
4. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. // Российская газета. 2013. 13 декабря. № 282.
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5-1 статьи 35, частей 2 и 3-1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1-1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 2.
6. Закон Челябинской области от 10 июня 2014 г. № 706-ЗО «О статусе и границах Челябинского городского округа и внутригородских районов в его составе» // Южноуральская панорама. 2014. № 87 (спецвыпуск № 24).
7. Устав города Челябинска. Принят Решением Челябинской городской Думы от 26 мая 2015 г. № 9/2) (в ред. от 29 мая 2018 г.) // Вечерний Челябинск. № 43. 05.06.2015.
8. Баженова О.И. Об участии муниципальных образований в управлении развитием территории в контексте реформы городских округов // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 49-55.
Научный журнал «Бизнес и общество» №2 (22), 2019
ISSN 2409-6040

9. Баженова О.И. Современные проблемы организации муниципальной власти в городских округах: состояние и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 54-66.

10. Благоев Ю.В. Эволюция муниципального права в 2014-2016 гг. // Правоприменение. 2017. Т. 1. № 2. С. 141-154.

11. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Государственная власть и (или) местное самоуправление: в поиске оптимальной модели взаимоотношения // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 24. С. 23-26.

12. Бялкина Т.М. О некоторых аспектах российского городского самоуправления в свете новой муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 62-66.

13. Васильев В.И. Правовой статус местного самоуправления: перемены и ожидания // Журнал российского права. 2014. № 11. С. 51-59.

14. 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.

15. 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.

16. 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.

17. 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.

18. 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.

19. 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.

20. 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.

21. 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.

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

23. 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.

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

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