

Кузьмина Ирина Анатольевна

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

**ГОРОДСКОЙ ОКРУГ В СИСТЕМЕ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Irina A. Kuzmina

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
Lipuavko@mail.ru

**CITY DISTRICT IN THE SYSTEM OF
MUNICIPALITIES OF THE RUSSIAN
FEDERATION**

Аннотация

Статья посвящена изучению особенностей и проблем организации местного самоуправления в городских округах, а также определению их роли в общей системе муниципальных образований в Российской Федерации. Автор приходит к выводу о том, что организация местного самоуправления в городских округах с внутригородским делением обладает рядом особенностей, а также имеет ряд проблем в управленческой практике, прежде всего, связанных с бюджетной обеспеченностью. Кроме того, делается вывод об ужесточении требований закона к получению статуса городского округа, что вызвано практической необходимостью.

Ключевые слова:

городской округ, муниципальная реформа

Abstract

The article is devoted to the study of the features and problems of the organization of local self-government in urban districts, as well as to determining their role in the General system of municipalities in the Russian Federation. The author comes to the conclusion that the organization of local self-government in urban districts with intra-city divisions has a number of features, as well as a number of problems in management practice, primarily related to budget security. In addition, it is concluded that the requirements of the law for obtaining the status of an urban district are stricter, which is caused by practical necessity.

Keywords:

urban district, municipal reform

Научно-исследовательский интерес к проблемам местного самоуправления поддерживается на протяжении уже более, чем пятнадцати лет применения Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ), поскольку за данный период времени он претерпел немало изменений, призванных усовершенствовать организационные, территориальные, финансово-экономические основы организации самого нижнего уровня публичной власти в российском государстве, причем данные изменения воспринимаются почти всегда неоднозначно, и несут с собой на практике как позитивные, так и негативные последствия.

Однако в последние пять лет муниципальная реформа протекает наиболее активно, в том числе в отношении организации местного самоуправления на территории одного из типов муниципальных образований - городских округов.

В соответствии со ст. 2 Закона № 131-ФЗ в ее актуальной редакции городской округ – это «один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, при этом не менее двух третей населения такого муниципального образования проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах» [1].

Так, например, на территории Челябинской области расположены 16 городских округов, перечень которых утвержден в Постановлении Законодательного Собрания Челябинской области от 25 мая 2006 г. № 161 [4], а также в Уставе (Основном законе) Челябинской области [8]. Самые молодые населенные пункты, официально признанные городскими округами – Озерск, Снежинск, Трехгорный, – имеют статус закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО).

С 2014 года, благодаря принятию Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ [2] городской округ как тип муниципального образования могут существовать в двух подвидах: как городской округ и как городской округ с внутригородским делением. Как гласит закон в новой редакции, в городских округах <...> местное самоуправление может осуществляться также на территориях внутригородских районов» [1], т.е. благодаря вступлению в силу данного закона появился еще один тип муниципального образования - внутригородской район.

Согласно Закону № 131-ФЗ, городской округ с внутригородским делением представляет собой «городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта РФ образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования» [1]. Внутригородской район, в свою очередь, – это «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» [1].

Таким образом, в крупных городах с внутригородским районным делением была введена возможность создания двухуровневой системы местного самоуправления, которая предусматривает создание нового уровня местного самоуправления в городских районах, с избранием в них депутатов и главы района (из состава депутатского корпуса). Причем, новая система «могла появиться в крупных городах не автоматически, а в результате принятия соответствующего закона субъектом РФ и с учетом мнения городских сообществ [16, с. 63]. То есть выбор конкретной модели остается за органами государственной власти субъекта РФ, которые должны присвоить данный статус своим законом. Кроме того, наделение муниципальных образований статусом внутригородского района также осуществляется законами субъектов РФ.

В отношении организации местного самоуправления в городских округах Законом №131-ФЗ также определены такие важные аспекты, как перечень вопросов местного значения городского округа (ст. 16) и внутригородского района (ст. 16.2), права органов местного самоуправления городского округа и внутригородского района на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения городского округа, внутригородского района (статья 16.1), полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (статья 17), а также структура органов местного самоуправления на территории городского округа и внутригородского района (глава 6) [1].

Челябинский городской округ стал первым муниципальным образованием в РФ, где была реализована данная возможность. После проведения публичных слушаний по вопросу преобразования Челябинского городского округа в городской округ с внутригородским делением, в регионе были приняты Закон Челябинской области от 10.10.2014 г. № 703-ЗО «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе» (далее – Закон № 703-ЗО) и Закон Челябинской области от 10.06.2014 г. № 706-ЗО «О статусе и границах Челябинского городского округа и внутригородских районов в его составе» (далее – Закон № 706-ЗО).

Закон № 703-ЗО утвердил порядок формирования представительного органа местного самоуправления – Челябинской городской Думы, – его количественный состав и срок полномочий, а также порядок выборов главы Челябинского городского округа и глав внутригородских районов [5]. Законом также был установлен количественный состав и срок полномочий представительных органов внутригородских районов Челябинского городского округа.

Закон № 706-ЗО установил, что Челябинский городской округ наделен статусом Челябинского городского округа с внутригородским делением со следующими внутригородскими районами: Калининский, Курчатовский, Ленинский, Metallургический, Советский, Тракторозаводский, Центральный. Законом также были определены границы городского округа, каждый район наделен статусом внутригородского района и установлены их границы [6].

Согласно Закону № 131-ФЗ, «критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта РФ и уставом городского округа с внутригородским делением». Так, например, в ст. 6 Устава Челябинска закреплено, что «деление Челябинского городского округа с внутригородским делением на внутригородские районы осуществляется с учетом исторически сложившегося внутригородского территориального устройства» [9].

Кроме того, Устав Челябинска дублирует указанные положения Закона № 706-ЗО, содержит понятие внутригородского района города Челябинска, а также определяет перечень вопросов местного значения внутригородского района, который несколько шире, чем тот, который предусмотрен Законом №131-ФЗ, поскольку он дополнен Законом Челябинской области от 24.03.2015 № 138-ЗО еще 13 дополнительными пунктами [7], что является достаточно дискуссионным вопросом, поскольку решение такого большого перечня вопросов требует достаточного большого финансирования, а это, в свою очередь, никак не согласуется с постоянной проблемой бюджетной недостаточности внутригородских районов.

На данный момент финансирование деятельности внутригородских районов преимущественно 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. Как отмечают Е.М. Бухвальд и Н.В. Ворошилов, «собственные источники формирования местных бюджетов в России (земельный налог и налог на имущество физических лиц), а также отчисления от ряда налогов недостаточны для формирования доходной базы бюджета для полного и качественного решения вопросов местного значения. Большую часть (более половины) доходов местных бюджетов по-прежнему составляют безвозмездные

поступления из вышестоящих бюджетов» [12, с. 135]. Таким образом, «финансовое положение внутригородских районов всегда напрямую зависит от усмотрения субъекта Федерации и городского округа, от характера складывающихся между ними отношений» [10, с. 60]. В подобной ситуации трудно рассчитывать на высокую значимость внутригородского района в жизни городского округа как единого целого.

В науке муниципального права в целом сформировалось две точки зрения относительно необходимости разделения городского округа на внутригородские районы. По мнению В.И. Васильева, «создание районных муниципалитетов может сблизить местную власть с гражданами, расширить их участие в управлении делами города, позитивно повлиять на эти дела, если, конечно, при создании районных властей не будет нарушено единство городского хозяйства ...» [13, с. 51]. Согласно второй точке зрения, выраженной А.Н. Костюковым, «перенос местного самоуправления на уровень внутригородских районов практически полностью выхолостит институт местного самоуправления» [16, с. 60].

Также необходимо отметить, что в последние годы с целью «оптимизировать управление территориями и достичь экономии бюджетных средств» в субъектах РФ приобрели массовый характер процессы преобразования муниципальных районов в городские округа. При этом, «зачастую не учитывались особенности малонаселенных территорий, а также территорий, где большинство населения придерживается сельского уклада жизни и деятельности» [14]. В результате, в ряде субъектов РФ стали появляться городские округа, в границах которых нет ни городов, ни городских населенных пунктов.

Поэтому в 2019 году, благодаря принятию Федерального закона от 01.05.2019 № 87-ФЗ для городского округа были установлены три новых критерия, которые создадут барьеры для повсеместного создания городских округов и введения в их состав большого количества сельских поселений [3]:

1. Преимущественно городская инфраструктура. Не менее двух третей населения городского округа должно проживать в городах или иных городских населенных пунктах (абз. 7 ч. 1 ст. 2 Закона № 131-ФЗ).

2. Площадь сельских территорий и территорий, предназначенных для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры, входящих в состав городского округа, не должна превышать площадь территорий городов и (или) иных городских

населенных пунктов в составе этого городского округа в два раза и более (п. 3.3 ч. 1 ст. 11 Закона № 131-ФЗ).

3. Высокая плотность населения. На территории городского округа плотность населения должна превышать среднюю плотность населения по России в пять раз или более.

Причем, всем городским округам, не соответствующим данным требованиям, дан переходный период до 1 января 2025 г., в течение которого они должны привести все в соответствие с законом, либо же получить статус муниципального округа (на основе закона субъекта РФ).

Таким образом, в последние годы правовой статус городского округа как отдельного типа муниципального образования значительно обновился. Появилась возможность организовывать местное самоуправление в городских округах на территории внутригородских районов, ужесточились требования к получению статуса городского округа. Данные преобразования с одной стороны были вызваны благими намерениями «приблизить власть к народу», либо же практической необходимостью, чтобы остановить почти процесс преобразования муниципальных районов в городские округа, а с другой стороны, принесли ряд новых проблем в организации местного самоуправления, которые нуждаются в решении.

Список использованных источников

1. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. № 202. 08.10.2003.

2. 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.

3. Федеральный закон от 01.05.2019 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. № 98. 08.05.2019.

4. Закон Челябинской области от 09.06.2006 № 22-ЗО «Устав (Основной закон) Челябинской области» (ред. от 30.10.2018) [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/802065611>. (дата обращения: 25.05.2020).

5. Закон Челябинской области от 10.06.2014 № 703-ЗО (ред. от 12.03.2015) «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе» // Южноуральская панорама. № 87. 14.06.2014. (спецвыпуск № 24).

6. Закон Челябинской области от 10.06.2014 № 706-ЗО (ред. от 18.12.2014) «О статусе Челябинского городского округа и статусе, и границах внутригородских районов в составе Челябинского городского округа» // Южноуральская панорама. № 87. 14.06.2014 (спецвыпуск № 24).

7. Закон Челябинской области от 24.03.2015 № 138-ЗО «О закреплении за внутригородскими районами в составе Челябинского городского округа некоторых вопросов местного значения городского округа»

8. Постановление Законодательного собрания Челябинской области от 25.05.2006 № 161 «Об утверждении перечня муниципальных образований (административно-территориальных единиц) Челябинской области и населенных пунктов, входящих в их состав» [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/802063870>. (дата обращения: 25.05.2020).

9. Устав города Челябинска. Принят Решением Челябинской городской Думы от 26 мая 2015 г. № 9/2) (ред. от 28.05.2019 г.) // Вечерний Челябинск. - № 43. - 05.06.2015.

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

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

12. Бухвальд Е.М., Ворошилов Н.В. Актуальные вопросы развития муниципальных образований и реформирования института местного самоуправления // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2018. Т.11. №1. С. 132-147.

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

14. Гацко М. В России появятся муниципальные округа. Последствия для местного самоуправления [Электронный ресурс] // Официальный сайт Ассоциации «Совет муниципальных образований Хабаровского края». URL: <http://cmokhv.ru/materials/mat20190801/>. (дата обращения: 26.05.2020).

15. Ильиных А.В. Реформа местного самоуправления в действии: от территориальных преобразований к изменению организационно-правовых основ // Социум и власть. 2015. №2 (52). С. 62-67.

16. Костюков А.Н. Реформа в никуда // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 58-63.