

А.Н. МАКСИМОВ, А.Е. ОЗЯКОВ*

**ВНУТРИГОРОДСКИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫЕ
ОБРАЗОВАНИЯ ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ РОССИИ:
В ПОИСКАХ НОВОЙ ФУНКЦИОНАЛЬНОСТИ
В ПОСТСОВЕТСКОЕ ВРЕМЯ¹**

Аннотация. Правовое регулирование местного самоуправления (МСУ) в современной России долгое время обходило стороной внутригородские районы. Считалось, что, будучи рудиментом советской модели управления, они утратили свое значение по причине эрозии локальных идентичностей и экономических изменений. Однако в 2014 г. законодательство о МСУ дополнилось новым институтом – городскими округами с внутригородским делением. Крупные города получили возможность переструктурировать свои управленческие модели на основе принципа субсидиарности. Однако лишь три города воспользовались ею – Челябинск, Самара и Махачкала. В рамках данного исследования изучался практический опыт этих трех городов с акцентом на административно-финансовые и партиципаторные характеристики нововведенного института. Результаты анализа

* **Максимов Андрей Николаевич**, канд. юрид. наук, руководитель группы проектов Комитета гражданских инициатив (Москва, Россия), председатель Экспертного совета Союза российских городов (Москва, Россия), e-mail: amaksimov77@gmail.com; **Озяков Александр Евгеньевич**, эксперт Комитета гражданских инициатив (Ульяновск, Россия), e-mail: ozyakov@mail.ru

Maximov Andrey, Union of Russian cities (Moscow, Russia), Civil initiatives committee (Moscow, Russia), e-mail: amaksimov77@gmail.com; **Ozyakov Alexandr**, Civil initiatives committee (Ulyanovsk, Russia), e-mail: ozyakov@mail.ru

¹ Статья опирается на исследование, проведенное авторами в рамках проекта Комитета гражданских инициатив «Муниципальная карта России: Точки роста»: Максимов А.Н., Озяков А.Е., Соснин Д.П. Опыт создания городских округов с внутригородским делением: Аналитический доклад // Комитет гражданских инициатив. – 2017. – Режим доступа: <https://komitetgi.ru/analytics/3158/> (Дата посещения: 17.02.2019.)

показали, что задача по децентрализации власти не была решена в должной мере, а увеличение депутатского корпуса лишь формально приблизило власть к населению. Новые муниципальные органы переняли полномочия дореформенных районных администраций, а бюджеты незначительно превысили сметы районных администраций. Местные депутаты ввиду скромных полномочий не получили значимого влияния. По факту проведенные реформы являлись проектами руководства соответствующих субъектов РФ и преследовали иные политические цели. Однако институциональная слабость внутригородских муниципалитетов, по мнению авторов, не является свидетельством полной нежизнеспособности модели. Она обладает значительными перспективами по крайней мере в трех направлениях. Во-первых, существует возможность использовать ее как один из возможных вариантов по регулированию агломерационных процессов, расширяя городские округа при сохранении присоединяемой периферией определенной степени автономии. Во-вторых, модель удобна в случае наличия исторически сложившихся сообществ в обособленных городских территориях. В-третьих, допустимо использование в качестве компромисса в рамках актуальных процессов по превращению слабо урбанизированных территорий в городские округа (например, в Московской или Сахалинской областях).

Ключевые слова: местное самоуправление; местная власть; городское хозяйство; локальная политика; политическая система; модель муниципального управления; муниципальные выборы.

Для цитирования: Максимов А.Н., Озяков А.Е. Внутригородские муниципальные образования городских округов России: В поисках новой функциональности в постсоветское время // Политическая наука. – М., 2019. – № 2. – С. 138–159. – DOI: 10.31249/poln/2019.02.07

A.N. Maximov, A.E. Ozyakov
Inter-city municipalities in the city districts in Russia:
New functionality in the post-soviet era

Abstract. Modern Russian legislation has not regulated inner city division since collapse of the Soviet Union. The set of the socio-economic factors demonstrated process of local communities' destruction: changes of the cities' social structure caused districts identities erosion and economy shifts decentralized the labor market, destroyed strong connection between citizens and their home area. However, legislative amendments in the 2014 created new municipality types – city district with inner division and inner-city districts. Big cities were supposed to decentralize their administrative models and increase citizens' participation in the local governance, but only three cities used this possibility – Chelyabinsk, Samara and Makhachkala. The article examines experience of these cities with focus on the administrative competences, financial capabilities and level of the civil initiatives. The research results consist in the fact of decentralization fail and lack of the districts deputies' institutional strength. In authors opinion, the reforms followed political purposes of the regional governments. However, this institutional model has at least three different perspectives of further applying. First of all, it

could be one of the legislative alternatives for regulation of the agglomerative processes. The second option is providing with additional autonomy city districts with strong local identity. The last alternative is compromise variant in the case of settlements abolishment (new city district).

Keywords: local self-government; municipal politics; urban economy; political system; municipal elections; municipal government; models of local government.

For citation: Maximov A.N., Ozyakov A.E. Inter-city municipalities in the city districts in Russia: New functionality in the Post-Soviet Era // Political science (RU). – M., 2019. – N 2. – P. 138–159. – DOI: 10.31249/poln/2019.02.07

Практически все постсоветское время территориальная организация местного самоуправления является сферой постоянных организационных изменений, в ходе которых менялось как число уровней публичной власти, так и политическая роль, правовой статус, функциональная нагрузка и ресурсные возможности каждого уровня. Очевидно, что при всех изменениях законодательства, политические практики работы и взаимодействия во многом себя воспроизводили. Вновь создаваемые в 2003–2005 гг. сельские и городские поселения неизбежно наследовали традиции сельсоветов и поссоветов. Районное звено управления в сельской местности при всех изменениях продолжало существовать, оказываясь наиболее серьезно «встроенным» в региональную систему управления. Крупные города практически неизменно сохраняли тот или иной уровень реальной управленческой автономии.

В этих условиях едва ли не самым существенным, но наименее заметным стало реальное изменение управленческих структур внутригородских районов в крупных городах. Будучи в СССР самостоятельным уровнем советской системы власти, равным по статусу сельским районам, после роспуска советов внутригородские районы повсеместно потеряли свою автономию. Однако с 2014 г. началось возрождение районного самоуправления в некоторых городах, идея «районного самоуправления» в городах постоянно возникает на различных слушаниях, вплоть до предложений 2018–2019 гг. создать внутригородские округа с внутригородским делением на территориях всех городских агломераций. Это заставляет разобраться в том, какие перспективы и какая функциональность реалистична для публичной власти такого масштаба.

Советское прошлое и постсоветские трансформации

Городские районы – порождение советской системы управления. В Российской империи города имели единую (централизованную) систему управления, в рамках которой они, начиная с Жалованной грамоты Екатерины II (а отчасти даже с петровских магистратов), пользовались частичной автономией, серьезно окрепшей в результате городской реформы 1870 г. Отсутствие жесткого внутреннего деления обуславливалось как масштабом городов того времени (даже Москва до 1905 г. практически не выходила за пределы нынешнего Центрального административного округа столицы), так и наличием некоторых начал разграничения полномочий (земства и городские самоуправления забирали на себя часть ответственности государства, а государство не считало нужным параллельно заниматься соответствующими вопросами ни на уровне городов в целом, ни на уровне внутригородских территорий).

В Советском Союзе к 1930-м годам была выстроена совершенно иная модель управления, основанная на единстве системы власти и иерархическом соподчинении всех ее уровней (именно в этот период и создаются городские районы). Каждый управленческий уровень отвечал за решение практически всех вопросов на своей территории, при этом выступая по отношению к вышестоящим управленческим звеньям в качестве исполнительного механизма – «приводного ремня». Город областного значения выполнял указания областного руководства, а власти городского района – команды соответствующего горкома и горисполкома. В подобной линейной модели управления субрегиональные территориальные единицы имели скорее организационно-техническое значение – важно было «нарезать» территорию на сопоставимые части, чтобы до каждой из них могла дотянуться власть, чтобы в рамках каждой из них исполнялись решения партии и правительства. Следовательно, насколько каждый городской район был градостроительно, инфраструктурно и социально обособленным и самодостаточным, имело не самое принципиальное значение. Здесь уместно привести аналогию с системой армейского управления – до появления сложной военной техники и специализации деление пешего войска на сотни и тысячи было вполне логичной схемой. Территориаль-

ный принцип управления в СССР был отчасти похож на подобную линейную модель.

Вместе с тем абсолютизировать линейно-математический принцип организации советских внутригородских районов не стоит. Многие районы формировались вокруг крупнейших предприятий (в региональных центрах не так много заводов было де-факто градообразующими, но очень многие – «районообразующими»). Районы очень часто были зоной неформальной опеки крупнейших предприятий, на балансе которых находился обширный «соцкультбыт».

Городские районы советского времени были связаны общей социальной и коммунальной инфраструктурой. Почти в каждом районе имелся свой «главный» кинотеатр, своя районная библиотека (а в библиотеки тогда люди ходили), большой дом культуры, основной спортивный комплекс со стадионом, да и локальные ЖЭКи объединялись главной районной конторой, в которую интенсивно и лично обращались жители. В каждом районе работали выборные органы, даже формальные выборы в которые напоминали жителям об их принадлежности к району. Все это связывало жителей района в сообщество людей, не только воспринимающих свою общность, но нередко и лично пересекающихся друг с другом на работе и в быту.

По состоянию на 1 января 1986 г. в РСФСР было 396 городских районов – всего существовало 95 городов с районным делением (включая Москву и Ленинград). Как правило, районы создавались в городах с населением более 200 тыс. человек, каждый район формировался с численностью от 100 до 150–200 тыс. жителей. С учетом местной специфики в отдельных случаях от этого принципа отходили (как создавая районы в городах с меньшей численностью жителей, например в Ленинске-Кузнецком, так и не создавая – в более крупных городах – Сургуте, Стерлитамаке, Нижневартовске и Нижнекамске), однако в целом количественные критерии соблюдались достаточно четко.

Плюрализация политической жизни на излете советской эпохи, размывая принцип «демократического централизма», неизбежно ломала и обозначенную схему территориального управления. Не случайно уже в период перестройки не только появилась тенденция к усилению городских советов и ослаблению властей районов в городах, но и к ликвидации городских районов (напри-

мер, в 1988 г. были упразднены районы в Петрозаводске и Йошкар-Оле).

В постсоветское время количество и роль внутригородских районов неуклонно снижались. После роспуска советов в сентябре-октябре 1993 г. выборные органы на районном уровне практически нигде больше не возродились. Администрации городских районов были подчинены администрациям городов, а после возрождения выборных городских органов еще больше снизили свое влияние. На протяжении всех реформ местного самоуправления в 1991–2003 гг. статус районов в городах был предметом серьезной дискуссии, однако большинство экспертов и практиков соглашались с необходимостью учитывать единство городского хозяйства. Логическим итогом такого развития было то, что Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не только не включил городские районы в число видов муниципальных образований, но и вообще отказался от закрепления их статуса¹.

Городские районы сегодня

В настоящее время в большинстве региональных центров России внутригородские районы в качестве административно-территориальных единиц сохранились. Однако количество городов с делением на районы (округа) заметно сократилось (среди центров субъектов РФ – с 66 до 55)².

Еще более заметно сократилась функциональная нагрузка районных администраций (комитетов по управлению округом, управ, префектур, территориальных управлений и т.п.). Только в 39 из 79 центров субъектов РФ (исключая Москву, Санкт-Петербург, Мос-

¹ Закон Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Российская газета. – 2003. – № 202.

² Здесь и далее при анализе количественных характеристик существующих сегодня внутригородских районов авторы опираются на сравнительную таблицу «Внутригородские районы в городах – центрах субъектов Российской Федерации», подготовленную в рамках проекта Комитета гражданских инициатив «Муниципальная карта России: Точки роста» на основании мониторинга интернет-сайтов городских округов.

ковскую и Ленинградскую области) существуют районные органы местной администрации с собственными полномочиями (не сводящимися только к коммуникации с населением и технической поддержке работы городской администрации). В остальных городах районные администрации либо отсутствуют вовсе, либо сводятся к «комитетам по работе с населением» (как, например, в Липецке).

Какие же вопросы решают эти 39 районных администраций? Об этом можно судить по наличию в их структуре отраслевых (функциональных) подразделений или отдельных профильных специалистов. На районном уровне в 33 городах есть службы ЖКХ; в 26 – благоустройства; в 22 – торговли и сферы услуг; в 19 – культуры, спорта, молодежной политики; социальной защиты; правопорядка и безопасности; в 16 – градостроительства и архитектуры; в 12 – образования; в восьми – транспорта и дорожного хозяйства. Как видим, только при решении трех вопросов местного значения (благоустройство и ЖКХ, торговля и сфера услуг) районные администрации задействованы в большинстве из 39 городов. Причем обычно на уровне районов осуществляются только исполнительские функции или решение мелких бытовых вопросов (скажем, в сфере архитектуры – согласование перепланировки жилых помещений).

Многие города склонны экспериментировать со своим территориальным делением и управлением, подстраивать их под текущие задачи и меняющиеся условия. Например, в Казани с 2010 г. только Советский район сохранил прежнюю модель управления, зато в рамках шестити других районов администрации были «попарно» объединены в три районных администрации (т.е. де-факто сегодня существуют вместо семи только четыре управленческих района). В Хабаровске вместо пяти районов функционируют четыре округа (в рамках Северного округа объединено управление Краснофлотским и Кировским районами). Напротив, в Кургане вместо трех городских районов создано семь административных районов, а в Пскове – сформированы 14 управленческих муниципальных районов, правда, в обоих случаях районные администрации отсутствуют.

Во многих местах ведется дискуссия о том, что прежние районы утратили свое значение, и их администрации избыточны и не нужны. В качестве общей тенденции постсоветского времени (до 2014 г.) можно отметить неуклонное снижение роли районного

звена управления в городах. Как представляется, причинами этого являются объективные тенденции развития урбанизированных территорий: усиление транспортной связности городов, рост маятниковых миграций, специализация городской инфраструктуры, развитие в городах сетевых форм торговли и оказания услуг. Тем не менее в 2014 г. была запущена очередная реформа местного самоуправления, приведшая к созданию внутригородских муниципальных образований в некоторых городах России.

Причины и процедуры законодательного регулирования создания внутригородских муниципальных образований в городских округах

Толчком для очередного этапа реформирования местного самоуправления послужил Всероссийский съезд муниципальных образований, состоявшийся 8 ноября 2013 г. в Суздале. По итогам съезда было принято решение о необходимости глубоких реформ системы местного самоуправления и провозглашен главный принцип реформы – «приближение власти к населению». Также в качестве основных задач были определены четкое разграничение полномочий и их финансовое обеспечение. Задача реформирования системы местного самоуправления была прямо поставлена Президентом РФ в рамках своего послания 12 декабря 2013 г.

Хотя ни в ходе Съезда, ни в Послании прямо не была обозначена необходимость создания внутригородских муниципальных образований, именно эта идея стала одной из ключевых при рассмотрении пакета законодательных предложений, внесенных на рассмотрение группой депутатов Государственной думы и членов Совета Федерации (включая председателей профильных комитетов палат Федерального собрания) 11 марта 2014 г. «во исполнение идей Послания Президента».

Анализ текста внесенного законопроекта и развернувшейся дискуссии позволяет увидеть в качестве главной цели законодательных изменений – усиление влияния региональных властей на организацию и работу местного самоуправления. Ключевыми их положениями стали:

- возможность перераспределения полномочий между субъектом РФ и муниципальными образованиями (т.е. де-факто – изъ-

тия части вопросов местного значения из муниципальной компетенции и передачи их на решение региональным властям);

- право субъектов РФ регулировать структуру органов местного самоуправления;

- возможность создания внутренних муниципальных образований в городских округах (в частности, в центрах субъектов РФ).

Реальным драйвером реформы стал принцип «Регионам – все права по определению конфигурации муниципальной власти и вся ответственность за конфликты». В экспертной среде сложилась устойчивая оценка реформы как отложенной реакции на события декабря 2011 – марта 2012 г. (выборы депутатов Государственной думы РФ и Президента РФ), которые показали высокий уровень оппозиционных настроений в крупных городах и недостаточный объем региональных полномочий для формирования политически устойчивых муниципальных моделей управления, особенно в административных центрах субъектов РФ. Помимо «приближения власти к населению», реформа сокращала значимость прежней парадигмы формирования в регионах двух ключевых центров силы в регионе в лице главы региона и главы его административного центра. Теперь на первый план для федерального центра вышла задача обеспечения стабильно управляемой ситуации на местах. В этом контексте нельзя не отметить, что двухуровневая система местного самоуправления в городе, помимо создания самоуправления низового уровня, давала губернаторам возможность «сбалансировать» мэров больших городов снизу, путем перевода части их ресурсов на автономный районный уровень.

Во вступившем 27 мая 2014 г. в силу Федеральном законе № 136-ФЗ¹, закрепившем обозначенные идеи реформы, принятие решения о необходимости создания внутригородских муниципальных образований было оставлено за субъектами РФ (отойдя от первоначальной идеи повсеместного деления городских округов на внутригородские муниципальные образования).

¹ Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ «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. – 2014. – № 121.

На момент перехода к практической реализации реформы стали понятны позиции основных акторов – федерального центра, региональных властей и глав крупных городов. Федеральный центр хотел усилить политическую стабильность в крупных городах, передав губернаторам дополнительный инструмент политического контроля, но во избежание критики в «навязывании схемы» не стал брать за нее политическую ответственность и отдал принятие решения об использовании модели самим регионам.

Регионы в большинстве случаев оказались не заинтересованы в использовании данного инструмента, потому что: 1) институт не был доработан и нес в себе существенные риски при использовании; 2) на региональном уровне через механизм «сити-менеджеров» уже обеспечивалась достаточная подконтрольность крупных городов (этот механизм был дополнительно усилен в марте 2015 г. введением возможности избрания глав по конкурсу); 3) активное сопротивление ряда глав городов (Екатеринбург, Нижний Новгород, Петрозаводск) показало, что применение данного инструмента может привести к прямо противоположным последствиям, не укрепляя, а напротив, разбалансируя политическую обстановку.

Главы муниципалитетов изначально не были заинтересованы в разделении своих городов, а предложенная процедура, не обеспеченная в финансовом и правовом плане, обеспечила им необходимые аргументы для сохранения статус-кво.

В ходе реформы в 2014 г. внутригородские муниципальные образования были введены только в трех городах – Челябинске, Самаре и Махачкале. В дальнейшем этот список до начала 2019 г. так и не расширился. Чем был обусловлен выбор модели и к чему он привел в этих трех городах?

Реформа в Челябинске: Первый опыт

В Челябинске реформа стала российским «пилотным проектом» и проходила сразу после отставки губернатора Михаила Юревича и назначения временно исполняющим обязанности губернатора Челябинской области Бориса Дубровского. По мнению региональных экспертов, временно исполняющему обязанности губернатора Борису Дубровскому нужен был проект, демонстри-

рующий опережающее реагирование на федеральные установки, и таким проектом стала муниципальная реформа.

Ключевым условием проведения реформы стало элитное согласие трех ключевых игроков – губернатора, главы города и Законодательного собрания области. Это привело к быстрому созданию в Челябинске семи внутригородских муниципальных образований (в границах традиционно существовавших городских районов).

Уже 14 сентября 2014 г. в Челябинске состоялись выборы Советов депутатов районов города, где распределялось 170 депутатских мандатов. Явка по городу Челябинску составила 35,19%.

Всего по итогам голосования 14 сентября места распределились следующим образом: 156 мандатов – «Единая Россия», восемь – самовыдвиженцы, три – КПРФ, по одному мандату – ЛДПР, «Родина», «Пенсионеры за справедливость».

В Челябинскую городскую думу были делегированы 48 представителей партии «Единая Россия» и один представитель КПРФ.

Таким образом, Челябинск первым из российских городов перешел на новую модель городского округа и обеспечил формирование городской думы.

При этом оставались нерешенными главные вопросы обеспечения новых внутригородских муниципалитетов доходными источниками, имуществом. Сделать это было невозможно в связи с отсутствием на тот момент поправок в Бюджетный кодекс РФ.

Челябинску выпала миссия быть первопроходцем по формированию правовой базы создания внутригородских муниципальных образований, причем городу удалось успешно справиться с основными нормативно-правовыми проблемами, возникавшими в ходе этого процесса.

В части кадрового обеспечения районных администраций на региональном уровне была дана установка не увеличивать штатную численность. В части финансового обеспечения – отчисления в районные бюджеты были установлены незначительные – 3% от земельного налога и 10% от налога на имущество физических лиц. Кроме того, в размере 100% были закреплены доходы от патентного налогообложения, но эти доходы имеют минимальную долю в общем объеме доходов.

Масштабных изменений системы управления городским хозяйством не произошло. За районами были закреплены полномочия «организационного» типа, а в последующем – часть полномочий

в сфере благоустройства, для обеспечения которых в собственность районов было передано офисное имущество (оргтехника, мебель, оборудование). Было сохранено единство городской инфраструктурной сети, и одновременно появилась возможность постепенного закрепления за районами объектов, не входящих в общегородскую инфраструктуру и относящихся по своему назначению к вопросам местного значения внутригородских районов.

Реформа в Самаре: Политика и экономика

В Самарской области главным актором реформы выступал губернатор Николай Меркушкин, находившийся в некоторой конкуренции с городскими властями Самары и решавший задачу обеспечения контроля над формированием системы управления Самары и снижения в ней веса представителей «старых ресурсных элит». Именно этот конфликт вылился в 2015 г. в создание в Самаре девяти внутригородских районов в качестве муниципальных образований.

Районам передавалось полностью или частично 18 полномочий в различных сферах. Однако на практике все ключевые управленческие функции были сохранены на общегородском уровне. Вместе с тем финансовое обеспечение внутригородских районов было организовано на высоком уровне. Были утверждены значительные нормативы отчислений в бюджеты внутригородских районов от местных налогов – 10% от земельного налога и 50% от налога на имущество физических лиц (для сравнения: в Челябинске только 3% и 10% соответственно).

Отличием от челябинской модели стали три обстоятельства.

1. По трем районным вопросам, из числа базового перечня, нормативно зафиксирована самостоятельность властей внутригородских районов (работа с детьми и молодежью, развитие массового спорта, устройство мест массового отдыха жителей).

2. Четыре вопроса общегородского значения отданы в условно самостоятельное ведение районов:

а) создание условий для оказания медицинской помощи населению;

б) создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества;

с) создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения;

д) осуществление муниципального лесного контроля.

3. Один из общегородских вопросов был частично передан на уровень районов с финансовым обеспечением (защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона).

Важно отметить, что в ходе реформы городская власть в Самаре сменилась, и конфликтность с регионом была устранена. Однако реформа была реализована в «максимальном» объеме, хотя передача внутригородским муниципалитетам более широкого набора полномочий была обусловлена и тем, что еще до реформы фактически данные функции исполнялись районными администрациями в качестве территориальных органов городской администрации.

Реформа в Махачкале: «Декриминализация власти»

Основным общественно-политическим событием, на фоне которого проводилась реформа в Махачкале, стала ситуация с арестом мэра Махачкалы Саида Амирова в июне 2013 г. и продолжавшимся вплоть до конца августа 2015 г. расследованием его дела.

Падение С. Амирова случилось вскоре после назначения главой Дагестана Рамзана Абдулатипова, который объявил о начале кампании по «очистке» дагестанской власти. Правозащитники называли арест экс-мэра Махачкалы «первым шагом на пути декриминализации дагестанской элиты».

Таким образом, высока вероятность того, что введение в Махачкале системы городского округа с внутригородским делением стало продолжением этого процесса. Предполагалось, что появление самостоятельных районных властей будет сдерживать власть клана С. Амирова, еще контролирующего городскую администрацию и городской представительный орган. Власти Дагестана одними из первых в стране высказались в поддержку новой модели.

Однако очень скоро врио главы Махачкалы Магомед Сулейменов начал с того, что уволил все ключевые фигуры команды С. Амирова: глав районов, заместителей по строительству, экономике, ЖКХ, финансам. После этого, несмотря на достаточно ран-

ний старт проекта, реформа «притормозила», и основные региональные законы были приняты уже в конце апреля 2016 г.

Федеральный закон закрепил за городом решение около 40 вопросов, а за внутригородским районом – 13, но с оговоркой, что регион имеет право разграничить вопросы внутригородского района и города. При этом для решения указанных вопросов городскому округу с внутригородским делением передано около 12 полномочий, а во внутригородской район – три полномочия.

В части финансового обеспечения внутригородским муниципальным образованиям были переданы отчисления: 10% земельного налога, 50% налога на имущество физических лиц, 15% – налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения.

Можно констатировать, что с исчерпанием политических мотиваций региона для ослабления городской власти реформа в Махачкале была реализована в максимально «компактном» варианте.

Социальные причины торможения перехода к двухуровневой системе местного самоуправления в городах

Как видим, несмотря на прямое законодательное регулирование и скорее благожелательное отношение федерального политического руководства к новой двухуровневой модели управления городами (во всяком случае, модель широко рекламировалась депутатами Государственной думы и членами Совета Федерации) только три города решились на ее введение. Очевидно, что «тормозами» для такой реформы стали определенные социально-экономические и управленческие обстоятельства. Попробуем высказать предположения о таких причинах.

Во-первых, создание муниципального образования подразумевает наличие некоего сложившегося сообщества людей, связанных не только единой территорией, но и значимыми общими интересами, а желательно и общей идентичностью. Вряд ли сегодня кто-то будет спорить с тем, что в большинстве нынешних внутригородских районов они проявляются крайне слабо. Если в советские времена многие районы в городах мыслились в качестве мест проживания сотрудников градообразующих предприятий и зоны их неформальной опеки, то уже в 1990-е годы большинство таких

предприятий кардинально сократили численность сотрудников, передали свои социальные объекты на баланс городов, а зачастую – уступили ключевое место в районной экономике новым организациям торговли и сферы услуг.

За последние 20 лет практически все крупные города страны стали территориями интенсивной внутригородской миграции, в результате социальный состав городских районов кардинально обновился – выросли целые поколения людей, которые не только не участвовали в районных выборах, но и не помнят, в какие кино-театры, ДК и спорткомплексы ходили их родители. Нынешняя сфера досуга, спорта и коммунального хозяйства в городах находится преимущественно в частной собственности и практически не привязана к районному делению. Жители районов работают сегодня на сотнях / тысячах разнообразных предприятий, ездят отдыхать и заниматься спортом в «центр города», или в ближайшее к дому заведение или в любимые места (в любом конце города).

Районные сообщества в российских городах необратимо разрушены. Даже восстановление выборов в районные советы вряд ли возродит районную идентичность и вызовет живой интерес жителей. Сегодня общественная жизнь внутри городов (отвлечемся здесь от того, что она часто переходит городские границы и измеряется как минимум масштабом агломерации) стала гораздо более связанной и многообразной одновременно. В этих условиях общности людей и основы для самоуправления формируются либо на микроуровне (дом – квартал – жилищный комплекс), либо на уровне города / городской агломерации в целом.

В современных городах остались территории среднего масштаба, которые обособлены градостроительно, связаны единством инфраструктуры, иногда – наличием ключевого предприятия, однако таких районов не так много и чаще они не совпадают с административными границами (часто это своего рода неформальные районы, районы «в народном восприятии»).

Поэтому попытки возрождения самоуправления применительно к большинству нынешних внутригородских районов выглядят искусственными и имеющими сомнительные перспективы.

Во-вторых, если мы отвлекаемся от существенных вопросов наличия сообществ как субъектов самоуправления – непонятно, в какой группе городских округов можно ввести двухуровневую мо-

дель (самоуправление в городских районах) даже на основе формальных критериев.

Сегодня районы как территориальные единицы существуют только в 55 административных центрах субъектов Российской Федерации – исключая Москву и Санкт-Петербург (зато они сохранились и в городах, не являющихся региональными центрами). Следовательно, этот критерий отпадает.

От использования количественных критериев (численности населения) отказались уже в ходе реформы местного самоуправления 2003 г. – даже для признания населенного пункта городом или городского поселения – городским районом – численность населения не является формальным требованием. В случае использования подобного критерия обязательность введения районного уровня самоуправления пойдет вразрез с фактическим наличием районного деления сегодня. По факту сегодня районное деление чаще всего сохранили городские округа с численностью жителей свыше 300 тыс. человек, однако зачастую районов нет в более крупных городах (например, в Вологде или Якутске) и они есть в городах, не дотягивающих до этой планки (например, в Грозном или в Тамбове). Кроме того, использование критерия численности жителей в силу интенсивных демографических изменений может потребовать оперативного создания или вызвать упразднение районного самоуправления (иногда – по несколько раз в среднесрочной перспективе).

Критерий масштаба территории города или районов тем более не может быть взят за основу, так как уже сложившуюся дифференциацию здесь трудно уместить в какие-либо стандарты – к примеру, районов нет в Петропавловске-Камчатском (362,14 кв. км) или в Ханты-Мансийске (337,76 кв. км), но имеются три района в Саранске (71,6 кв. км) и четыре района в Орле (127,8 кв. км).

Наконец, вряд ли возможно «привязать» введение двухуровневой системы самоуправления к фактическому наличию районов в городах. Сегодня районное деление городов не закреплено федеральным законом, а чаще всего не относится и к административно-территориальному делению субъектов РФ, имея формальный статус только внутри самих городов. Причем иногда районное деление не закрепляется даже уставом города – просто создаются территориальные органы местной администрации со своей зоной ответственности.

В-третьих, представляется затруднительным выделение значительного числа вопросов собственной компетенции внутригородских районов. Как показано выше, сегодня администрации районов чаще всего подключаются к решению вопросов ЖКХ, благоустройства, торговли и услуг, культуры и спорта, социальной защиты и обеспечения правопорядка. Однако коммунальное обслуживание осуществляется управляющими компаниями, часто работающими на экстерриториальной основе. Ключевые предприятия досуга и спорта находятся в центрах городов. В сфере торговли доминируют общегородские и федеральные торговые сети. Вопросы социальной защиты и правопорядка решаются нынешними районными администрациями преимущественно в порядке исполнения делегированных государственных полномочий.

При организации управления в городах неизбежно приходится учитывать единство городского хозяйства, что позволяет делегировать на уровень внутригородских территорий только небольшой перечень вопросов. В этом смысле показательна ограниченность полномочий органов местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге, даже несмотря на то что они являются субъектами Федерации. По мнению авторов, как раз в Москве и Санкт-Петербурге имеется потребность и возможность в существенном усилении местного самоуправления. Но обуславливается это как территориальным масштабом, который объективно требует более значительной децентрализации (или деконцентрации) управленческих функций, нежели в городских округах России, так и особым статусом российских столиц в качестве отдельных субъектов Федерации. Вместе с тем компетенция органов самоуправления даже в Москве и Санкт-Петербурге вряд ли может быть сопоставима по объему с компетенцией муниципальных органов на остальной территории России.

По сути, единственным вопросом местного значения, который можно было бы передать районным самоуправлениям в российских городах, является благоустройство территории (и то без регулятивных функций, которые все равно должны выполняться на общегородском уровне). Но выделение только для этого всех внутригородских районов в отдельные муниципальные образования представляется чаще всего избыточным.

Общие результаты реформы

Четырехлетний опыт реализации реформы всего в трех городских округах России пока недостаточен для общих выводов. Однако этот опыт выявляет целый ряд проблем и тенденций, являющихся основой для анализа и для возможных предложений.

1. Институт городских округов с внутригородским делением был введен в законодательство с формальным посылом на приближение власти к населению, однако на практике основным результатом проведенных изменений стало повышение управляемости политическими процессами в административных центрах регионов, в то время как эффекты децентрализации власти проявились ограниченно. Объем ответственности, компетенций, финансовых и материальных ресурсов, переданных на районный уровень (по оценкам местных экспертов и практиков), пока вполне сопоставим с тем, который ранее фактически уже был делегирован на уровень районных внутригородских администраций.

2. Даже как механизм усиления влияния субъектов Федерации в городских округах новый институт оказался недостаточно востребован региональными властями и не стал массовой практикой для организации системы местного самоуправления в крупных российских городах. Большинство регионов оказались не заинтересованы во внедрении этой системы преимущественно по следующим причинам:

а) на региональном уровне механизм «сити-менеджеров» уже обеспечивает достаточную подконтрольность крупных городов главам регионов (этот механизм дополнительно усилен в марте 2015 г. с введением возможности избрания глав муниципалитетов по конкурсу);

б) активное сопротивление ряда глав городов (Екатеринбург, Нижний Новгород, Петрозаводск) показало, что применение данного инструмента может привести к прямо противоположным последствиям, не укрепляя, а напротив, разбалансируя политическую обстановку.

3. В ходе реформы во всех трех городах, ее реализовавших, заметна очень существенная инерция относительно управленческого механизма, существовавшего до перехода к двухуровневой системе местного самоуправления. Статусом внутригородских муниципальных образований наделены городские районы, которые ранее уже имели статус административно-территориальных единиц города и в которых уже функционировали районные админи-

страции. Полномочия органов местного самоуправления вновь созданных внутригородских муниципальных образований в большинстве случаев дублируют функции районных администраций до реформы, а размеры районных бюджетов после реформы – сопоставимы с размерами смет расходов районных администраций до реформы.

Хотя формально внутригородским районам федеральным законом были переданы для решения 13 вопросов местного значения, а законами субъектов Федерации передавались дополнительные вопросы – круг фактической компетенции внутригородских муниципальных образований оказался ограничен вопросами организации благоустройства (и то – частично), а в Самаре – также вопросами устройства мест массового отдыха, организации спортивных мероприятий, работы с детьми и молодежью.

4. Как показали результаты фокус-групп и экспертных интервью, кардинальных изменений в качестве решения вопросов местного значения после формирования городских округов с внутригородским делением не произошло. Степень влияния администраций и депутатского корпуса внутригородских районов с точки зрения населения, экспертного сообщества и средств массовой информации оценивается как незначительная.

Также к «минусам» нового института следует отнести следующие моменты:

- создается громоздкая система нормативного правового регулирования, которая в большей степени направлена на обеспечение функционирования самой системы управления и лишь в незначительной части – на решение вопросов населения;
- внутригородские районы на практике оказываются в полной финансовой и управленческой зависимости от города и региона;
- увеличение количества депутатов за счет создания районных советов лишь формально приближает власть к населению, так как на практике районные депутаты не обладают достаточными ресурсами и уровнем квалификации для того, чтобы выступить в качестве центров влияния на принятие управленческих решений.

Из положительных моментов использования модели внутригородских районов следует отметить следующие.

- Сам факт введения института городских округов с внутригородским делением в российское законодательство без жесткого «навязывания» модели для повсеместного использования является

позитивным фактом. Он увеличивает гибкость и вариативность местного самоуправления в зависимости от местных условий.

- Институт городских округов с внутригородским делением может быть использован при формировании моделей управления городскими агломерациями (крайне важно оставить управление ими в правовом поле местного самоуправления). Есть вариант строить агломерации на базе межмуниципального сотрудничества (это слабая юридически конструкция). А можно это делать путем создания городских округов с внутригородским делением. Этот вариант необходимо детально проработать.

- Потенциально возрастает доступность власти и влияние периферии на центр.

- Создаются предпосылки для повышения узнаваемости и ответственности депутатов.

- Появляется возможность выхода на первый план и реализации внутригородских проектов общественников-практиков, хорошо узнаваемых в пределах конкретной территории.

- Создаются благоприятные условия для развития территориального общественного самоуправления и системы общественных палат.

Перспективы использования модели внутригородских муниципальных образований в городских округах России

Ограниченность фактического применения «двухурвневой модели» в городах не означает, что для нее невозможно найти новую функциональность в современных российских условиях.

Во-первых, актуальной проблемой сегодня является поиск моделей управления городскими агломерациями. Незрелость межмуниципального сотрудничества часто является препятствием для формирования общей инфраструктуры крупных городов и их пригородов. При этом присоединение городов-спутников с лишением их муниципальной автономии разрушает их социальную среду, влечет риски гиперцентрализации и выступает объективным препятствием для объединения.

Возможность сохранения своей автономии в рамках городских агломераций стимулирует процесс присоединения поселений с собственной идентичностью и муниципальными традициями к

городским округам (ядрам агломераций) с приданием им статуса муниципальных образований. При этом бывшие поселения могли бы сохранить свою автономию по вопросам, которые эффективнее решать в локальном масштабе (например, благоустройство территорий), притом что городской округ сможет взять на себя и функции управления общими делами агломерации (например транспорт, дорожное хозяйство, утилизация отходов).

Во-вторых, необходимо учитывать, что некоторые городские округа уже сегодня – достаточно децентрализованные градостроительные образования. Отдельные территории (районы, микрорайоны, населенные пункты в городской черте) готовы к самоуправлению и решению отдельных вопросов местного значения на уровне, максимально приближенном к жителям. Зачастую нынешние городские округа на волне территориальных реформ последнего десятилетия были сформированы в рамках территорий бывших районов, при этом муниципальной автономии оказывались лишены самодостаточные села, поселки и даже города, находящиеся на значительном расстоянии (до сотен километров) от центрального города. Р. Бабун, высказывая аналогичную идею, приводит в качестве яркого примера городской округ Белово Кемеровской области [Бабун, 2013].

Интересным примером в связи с этим является и Эжвинский район города Сыктывкара, фактически удаленный от основной части города и обособленный. В советские времена он был одним из трех городских районов Сыктывкара, затем районное деление в городе было отменено, Эжвинский район сохранял статус самостоятельного муниципального образования, а с 2006 г. он стал единственным внутригородским районом городского округа со своей территориальной администрацией, но без выборной власти.

В ряде регионов (Московская, Свердловская, Сахалинская, Магаданская области) большинство муниципальных районов стали сегодня городскими округами, включающими обширные территории и множество рассредоточенных населенных пунктов. Очевидно, в некоторых из отдаленных населенных пунктов могло бы возродиться самоуправление в решении локальных вопросов обустройства территории (без дробления существующих городских округов).

Даже внутри исторических границ российских городов встречаются специфические сообщества со своей идентичностью и

зачатками самоуправления (например новосибирский Академгородок), развития которых нельзя исключать.

Важно, однако, отметить, что такое использование модели скорее востребует создание внутригородских муниципалитетов только на пригородных («присоединяемых») территориях, воспроизводя частично советскую модель «горсовет с подчиненными сельсоветами».

Описанные выше ограничения для применения модели, как представляется, вызывают потребность и в модификации ее законодательного регулирования: 1) создание внутригородских муниципальных образований должно быть делом самого города (и ни в коем случае не должно стать обязательным для всех городских округов); 2) решение о создании внутригородского муниципального образования должно приниматься населением (представительным органом) городского округа и закрепляться в его уставе; 3) представительный орган местного самоуправления должен принимать решение о списке вопросов местного значения, решение которых передается внутригородскому муниципальному образованию из закрепленного в федеральном законе общего перечня таких вопросов (с учетом местной специфики).

Список литературы

Бабун Р.В. Территориальная организация местного самоуправления: Куда идем и что делать? // Муниципальная власть. – М., 2013. – № 3. – С. 32–38.