

Назарцев Евгений Игоревич*,
*старший преподаватель кафедры
государственного и административного права
ФГБОУ ВПО «Самарский государственный университет»
(г. Самара)*

НОВЫЙ ЭТАП МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПОЯВЛЕНИЕ ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ С ВНУТРИГОРОДСКИМ ДЕЛЕНИЕМ

В 1995 году в Российской Федерации с принятием Федерального закона от 28.08.1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» началась муниципальная реформа. Настоящий закон функционировал 8 лет, и им была заложена основа для дальнейшего развития местного самоуправления. Однако эволюция местного самоуправления и накопленный опыт потребовали изменений законодательства, и 06 октября 2003 года на смену Федеральному закону № 154-ФЗ приходит новый закон с аналогичным названием.

Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержал положения, регулирующие компетенцию сельских и городских поселений, городских округов, муниципальных районов и внутригородских территорий городов федерального значения, ограничивая, таким образом, число организационных форм местного самоуправления пятью.

Прошло одиннадцать лет, и накопленный опыт привел к необходимости сделать следующий шаг на пути эволюции муниципального строительства. Этим шагом стало расширение числа организационных форм местного самоуправления с пяти до семи.

Новыми организационными формами стали городской округ с внутригородским делением и внутригородской район, введенные Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 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»¹.

Настоящая законодательная новелла предусматривает возможность установления нового вида двухуровневой системы местного самоуправления, которую предполагается распространить на крупные городские округа, активно требующие подобного распределения полномочий между городским округом и внутригородскими районами для наибольшей эффективности местного самоуправления в данном муниципальном образовании. До этого мо-

* © Назарцев Е.И., 2015

мента двухуровневая система была в муниципальных районах, в состав которых входили территории сельских и городских поселений, расположенных на территориях данных муниципальных районов.

Оценивать необходимость введения двухуровневой системы в городских округах субъекты Российской Федерации будут самостоятельно. Волков В.В., ведущий советник аппарата Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления, отмечает, что для проведения подобных преобразований субъект федерации обязательно должен учесть мнение населения, а также провести анализ совокупности политических, финансовых и социально-экономических предпосылок с целью оценки объективной необходимости реформирования системы местного самоуправления и превращения одноуровневой системы в двухуровневую².

Бабичев И.В., руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления, полагает, что внесение изменений в Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – это новый этап муниципального строительства, связанный с концептуальным изменением полномочий и роли субъектов федерации в процедуре организации местного самоуправления и регулировании вопросов деятельности местного самоуправления, поскольку изменяются принципы территориальных основ местного самоуправления (введение двухуровневой системы) и принципы формирования представительных органов местного самоуправления³.

Вместе с тем, ряд исследователей на этапе принятия Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ полагали, что ряд формулировок законопроекта являются неопределенными. Фраза «учет мнения населения» при изменении статуса муниципального образования с городского округа на городской округ с внутрирайонным делением является неопределенной, и не ясно, каким же образом должно учитываться мнение населения при проведении подобных преобразований, в то время как при изменении статуса поселений с городского на сельское в обязательном порядке проводится голосование жителей муниципального образования, и крайне нежелательно, чтобы учет мнения населения в первом случае сводился исключительно к точке зрения депутатского корпуса представительного органа⁴, несмотря на тот факт, что они являются делегатами населения, избранными им и представляющими интересы своих избирателей.

Можно отметить, что в Томской области было решено не преобразовывать областной центр в городской округ с внутригородским делением. Председатель городской Думы Томска С.Е. Ильинихин прокомментировал это следующим образом: «Еще четыре думы Томск не переживет⁵».

В республике Дагестан в апреле 2015 года областная столица, Махачкала, приобрела статус городского округа с внутригородским делением после принятия закона «О некоторых вопросах осуществления местного самоуправления в городском округе с внутригородским делением «город Махач-

кала» и внутригородских муниципальных образованиях в его составе». После вступления закона субъекта в силу в состав столицы республики входят три муниципальных округа, совпадающие в границах с бывшими административными районами. Исполняющий на тот момент времени обязанности министра юстиции республики Дагестан Сулейман Мурадов отметил, что деление городского округа на районы было произведено с учетом исторического сложившегося деления города на районы⁶. Вместе с тем, предложения общественных советов поселков Тарки, Кяхулай и Альбурикенто об образовании четвертого района не были приняты законодателем во внимание при проведении реформ.

По словам председателя Избирательной комиссии Свердловской области, Чайникова В.А., в городском округе Екатеринбург также рассматривается возможность муниципальной реформы с преобразованием городского округа в городской округ с внутрирайонным делением, но данный вопрос пока еще находится на стадии обсуждения, хотя вероятность того, что в Единый день голосования в 2016 году екатеринбуржцы будут одновременно выбирать и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, и депутатов местных Советов, высока.

В Самарской области в одной из первых был принят закон, преобразовавший городской округ Самара в городской округ с внутригородским делением – это закон Самарской области № 23-ГД от 30 марта 2015 года «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области»⁷.

Девять районов городского округа Самара утратили статус административно-территориальных образований и стали муниципальными образованиями со своими собственными представительными органами – Советами депутатов, а также изменился порядок формирования думы городского округа: не путем прямых выборов депутатов населением, а путем избрания кандидатов из состава представительных органов внутригородских районов самими представительными органами. В связи с данным фактом, число депутатов думы городского округа Самара увеличилось до 41 человека. Численный состав Советов депутатов внутригородских районов неодинаков и прямо пропорционален числу проживающих на территории районов избирателей.

Первые выборы депутатов Советов внутригородских районов городского округа Самара прошли в единый день голосования, 13 сентября 2015 года. На этих выборах была применена смешанная избирательная система: половина кандидатов была избрана по одномандатным избирательным округам по мажоритарной избирательной системе относительного большинства, вторая половина – по спискам кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями. При этом избирательное объединение при выдвижении списка кандидатов обязано выделить в списке внутримunicipальные части, соответствующие одномандатным избирательным округам⁸.

На территории городского округа Самара кандидаты боролись за 284 депутатских мандата в 9 районных Советах депутатов. Явка на выборы составила по городскому округу в целом по данным Избирательной комиссии Самарской области 32,69 %. Член Общественной палаты региона, профессор Самарского государственного университета В.В. Полянский отметил, что выборы «прошли достаточно открыто и прозрачно»⁹ и прежде чем население преодолет проводимую в течение почти двух десятков лет антидемократическую агитацию, связанную, в том числе, и с призывами к абсентеизму. Однако уровень явки в Самарской области оказался выше, чем в других субъектах, также проводивших избирательные кампании в единый день голосования 13 сентября 2015 года, что свидетельствует о том, что жители области поддерживают политику действующего губернатора¹⁰.

Губернатор Самарской области, Н.И. Меркушкин, в свою очередь, заметил, что реформа находится в самом разгаре своего воплощения в жизнь: помимо сформированных на выборах районных советов депутатов предстоит работа по избранию главы городского округа, а также глав администраций районов. Также губернатор отметил, что схема построения органов местного самоуправления в городском округе Самара весьма сложна, но ее значимость для людей трудно переоценить. Николай Иванович дополнительно акцентировал внимание на важности данной реформы в контексте децентрализации власти и повышения роли самого населения в решении местных вопросов, а также оперативности решения самых злободневных проблем. Кроме того, ближе к концу года будут приняты нормативные акты, передающие отдельные функции органов исполнительной власти¹¹.

Вопросы местного самоуправления, которые будет вправе самостоятельно разрешать внутригородской район, входят в сферу обеспечения населения социально-бытовыми услугами, обеспечения пожарной безопасности, управления собственностью муниципального образования, а также к ним относятся формирование и утверждение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, работа с молодежью и детьми, благоустройство территории, создание условий для массового занятия физической культуры и спортом, формирование и ведение архива муниципального образования, а также создание условий для функционирования добровольных народных формирований, обеспечивающих общественный порядок¹².

Важно также отметить изменения, внесенные в Бюджетный кодекс Российской Федерации, предусматривающие финансовую базу для бюджетов внутригородских районов. Согласно статье 61.4 Бюджетного кодекса в бюджеты внутригородских районов подлежат зачислению налоговые доходы от земельного налога по нормативу 100 процентов и от налога на имущество физических лиц по нормативу 100 процентов. Кроме того, органы государственной власти субъектов вправе определить нормативы отчисления в бюджет внутригородских районов иных налоговых доходов в соответствии с нормами Бюджетного кодекса.

Расширение перечня форм организации местного самоуправления позволит населению выбрать наиболее приемлемые и оптимальные формы с учетом исторических и иных местных традиций, а также будут способствовать развитию демократических принципов¹³.

Рассматривая новые организационные формы местного самоуправления с позиций децентрализации, следует вспомнить также о том факте, что с точки зрения многих выдающихся ученых-муниципалистов, в настоящее время органы государственной власти рассматривают местное самоуправление в большей степени в роли агента административных интересов, что означает фактическое отстранение населения от власти¹⁴.

Законодательная новелла же ориентирована на максимальное вовлечение населения в решение вопросов местного самоуправления и включение в состав депутатов местных Советов тех представителей населения муниципального образования, которым население доверяет больше всего, то есть ее цель можно охарактеризовать через сущность местного самоуправления – предоставить еще одну фактическую возможность для населения участвовать в решении вопросов местного значения.

Население через местные советы депутатов должно более эффективно решать вопросы и проблемы муниципальных образований. Законодатель максимально приблизил публичную власть на уровне местного самоуправления к населению. Если принять во внимание еще и слова Губернатора Самарской области, то после планируемой передачи ряда полномочий исполнительной власти внутригородские районы станут достаточно самостоятельны, но нельзя забывать о том факте, что за свою деятельность они будут нести ответственность, в первую очередь, перед населением.

Но нельзя забывать: главный организационный вопрос, который требует решения, несмотря на названные новеллы Бюджетного кодекса – вопрос о финансах. Действительно, без надлежащего финансирования, без достаточного числа источников доходов бюджета публичное образование функционировать не сможет. Оно окажется неспособным решать вопросы местного значения, не имея для этого надлежащих ресурсов, тем самым превращая саму идею местного самоуправления в пустой звук.

Ряд полномочий исполнительной власти, которые планируется передать на места, в данном случае в расчет брать не стоит – они будут финансироваться через субвенции из соответствующего бюджета, и, учитывая целенаправленный характер субвенций, за их счет профинансировать иные расходные статьи бюджетов будет нельзя – нецелевое расходование бюджетных средств приведет к привлечению местных органов к ответственности.

Чтобы иметь возможность оценить, к чему фактически привел новый этап реформы местного самоуправления, в первую очередь, необходимо, чтобы прошло некоторое время. Оценивать исключительно теоретические положения, сами нормы закона, без учета воплощения их на практике, представляется немного некорректным. История права знает множество приме-

ров, когда едва ли не идеальная с точки зрения составления и формулировок норма права не реализовывалась на практике, становясь своего рода правовой фикцией.

Идея новой двухуровневой системы местного самоуправления в городских округах, как уже говорилось ранее, демократична и представляется в положительном свете, но время для максимально объективных и взвешенных оценок не пришло – только практическая реализация даст возможность достоверно сказать: направление муниципальной реформы избрано верно, либо же это тупиковый путь.

¹ Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 22. – Ст. 2770.

² См.: Волков В.В. Новый этап в осуществлении муниципальной реформы // Практика муниципального управления. – № 7. – 2014. – С. 5-6.

³ См.: Бабичев В.И. Доклад о принятом законе / [Электронный ресурс]. – goo.gl/11ML2K.

⁴ См.: Предложения о доработке законопроекта о реформе системы организации МСУ ко второму чтению / [Электронный ресурс]. – goo.gl/ccWtvJ

⁵ Цит. по: Барнашов А. На очередном этапе муниципальной реформы // Журнал ассоциации «Совет муниципальных образований Томской области». – 2014. – № 2. – С. 2.

⁶ Парламент Дагестана принял закон о внутригородском делении Махачкалы / [Электронный ресурс]. – goo.gl/9br81Z

⁷ [Электронный ресурс]. – goo.gl/4aLULj

⁸ [Электронный ресурс]. – goo.gl/6CFrJc

⁹ Цит. по: Полянский В.В.: «По сравнению с другими регионами в Самарской области явка на выборах выше» / [Электронный ресурс]. – goo.gl/D0QR2l

¹⁰ Там же.

¹¹ Николай Меркушкин: «Я абсолютно уверен – реформа МСУ станет большим шагом к преобразованию Самары» / [Электронный ресурс]. – goo.gl/4mBVYr

¹² Статья 16.2 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

¹³ См.: Волков В.В. Указ соч. – С. 7.

¹⁴ Джагарян Н.В. Муниципальное представительство в системе российской государственности: правовое регулирование и реализация: Автореф. дисс. докт. юрид. наук. – М., 2015. – С. 7-8.