



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.

УДК 342.25

ББК 67.400.7

DOI 10.17506/ryipl.2016.17.1.106119

## **ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА ВНУТРИГОРОДСКИХ РАЙОНОВ**

### **Алексей Валерьевич Ильиных**

кандидат юридических наук, доцент,  
декан факультета экономики и права,  
заместитель заведующего кафедрой  
государственно-правовых дисциплин  
Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте РФ,  
Челябинский филиал, г. Челябинск.  
E-mail: iav@chel.ranepa.ru

Материал поступил в редколлегию 05.08.2016 г.

Статья посвящена правовому анализу изменений территориальных основ местного самоуправления в России, касающихся введения нового вида муниципального образования – внутригородского района. Дана характеристика особенностям создания и отдельным элементам данного вида муниципалитета. Отдельные позиции в статье посвящены опыту внедрения новых видов муниципальных образований в г. Челябинске, в котором, в отличие от двух других территорий (г. Самара и г. Махачкала), закрепивших на законодательном уровне такую возможность, процесс реализации данного проекта не остановился на этапе правового регулирования, а получил логичное завершение в виде формирования самостоятельных муниципалитетов. В статье рассматривается вопрос о необходимости и целесообразности введения в законодательство новой формы территориального устройства через призму декларируемых инициаторами целей, касающихся имеющей место отдаленности общегородской муниципальной власти от населения, что отрицательно влияет на обеспечение жизнедеятельности населения. В работе достаточно подробно исследуются особенности процедуры создания внутригородских районов, обращается внимание на пробелы в законодательстве, регламентирующем эту процедуру, в частности по таким вопросам, как учет мнения населения при подобных преобразованиях; численность депутатского корпуса; сроки работы ранее сформированных органов местного самоуправления и отсутствие переходного периода. В рамках правового анализа выявлены обозначившиеся проблемы, связанные с уходом от прямых выборов при формировании органов местного самоуправления городского округа с внутригородским делением; разграничением полномочий и имущества между городским округом и составляющими его внутригородскими районами; слабым уровнем бюджетной обеспеченности внутригородских районов; с определением статуса

органов территориального общественного самоуправления и порядка отзыва выборных должностных лиц. Также сформулированы предложения по совершенствованию законодательства, касающиеся усиления статуса внутригородских районов и разрешения возникших проблем при взаимодействии с городским округом, в который они входят. Наряду с этим обозначены потенциально новые правовые проблемы, требующие дальнейшего решения.

*Ключевые слова:* территориальные основы местного самоуправления, внутригородской район, городской округ с внутригородским делением, органы местного самоуправления, вопросы местного значения.

В последние годы в сфере территориальной организации местного самоуправления происходят значительные изменения. Так, в частности, имеет место сокращение количества муниципальных районов и особенно городских поселений – в основном за счет преобразования в ряде субъектов РФ территорий муниципальных районов в единые городские округа, при котором существовавшие на этих территориях городские поселения и сами муниципальные районы были упразднены, а также за счет перехода части территории Московской области под юрисдикцию г. Москвы. По этой же причине произошло увеличение количества внутригородских муниципальных образований, однако главным фактором территориальных преобразований явилось упразднение около 1800 сельских поселений, причем этот процесс продолжается. Несколько улучшили количественные показатели два новых субъекта: Республика Крым и город федерального значения Севастополь, в которых сформированы 289 муниципальных образований, но особенным обстоятельством в этой достаточной пестрой картине территориальных изменений было появление двух новых видов муниципальных образований: городского округа с внутригородским делением и внутригородского района, что породило дискуссию в научном сообществе о целесообразности и необходимости введения подобных территориальных единиц и предполагаемых результатах их деятельности [Бабичев 2015: 43-48; Ильиных 2015: 62-67].

Особое внимание здесь следует обратить на опыт г. Челябинска, который уже не первый год пребывает в «обновленном» статусе. Помимо Челябинска можно назвать еще два примера муниципалитетов, где введены новые территориальные единицы: Махачкалу [Закон Республики Дагестан № 44, 2015] и Самару [Закон Самарской области № 23-ГД, 2015], но они еще пока находятся на более раннем этапе, поэтому какие-то итоги трудно, да и, объективно говоря, еще рано подводить; в связи с этим акцент в рассматриваемом нами вопросе будет сделан на опыт г. Челябинска, апробировавшего новую модель в реальных практических условиях, а также на опыт Самары и Махачкалы в той части, в которой это возможно на сегодняшний момент.

В рамках данной работы осуществляется попытка проведения правового анализа статуса внутригородских районов с учетом их реального положения, наличия возникших практических проблем и их взаимодействия с городским округом.

Напомним, что поручение проработать вопросы, касающиеся общих принципов организации местного самоуправления, развития сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах в своем послании Федеральному Собранию озвучил Президент Российской Федерации Владимир Путин 12 декабря 2013 г. В послании подчеркивалось, что «...местная власть должна быть устроена так – а ведь это самая близкая власть к людям, – чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до нее рукой». При этом были определены и конкретные сроки: «...такую работу мы должны начать и в основном законодательно обеспечить уже в следующем, 2014 г. – в год 150-летия знаменитой Земской реформы» [Послание Президента, 2013].

Для того чтобы лучше понять, как реформа может адаптироваться на городской почве, было принято решение провести апробацию новой модели в одном из крупных городов России. Экспериментальной площадкой стал Волгоград. Проект, представленный в качестве инициативы городского сообщества, прошел обсуждение в различных социальных слоях, был поддержан гражданами, после чего стартовал в городских районах. В них на собраниях жителей избрали общественные районные думы, которые в свою очередь сформировали общественную городскую думу Волгограда, делегировав в нее своих представителей [Городецкая, Малых 2014: 3].

Согласно итоговой позиции организаторов данного эксперимента, реализация проекта привела к изменению общественно-политических реалий города, что позволило создать в нем настоящее самоуправление горожан. Это показало принципиальную исполнимость задачи по юридическому обновлению территориальных основ местного самоуправления в крупных городах на базе двухуровневой модели и возможность превращения местных институтов самоуправления в площадки для реализации интересов всех социальных групп горожан. Следует отметить, что более взвешенные и достаточно объективные оценки экспертного и научного сообщества не особо учитывались при подведении этих итогов, тем более это все выглядело как простая имитация возможного процесса преобразования и только лишь на стадии формирования органов, но не их повседневной деятельности. Кстати сказать, после эксперимента, проведенного в Волгограде, руководство этого муниципалитета и региональные областные власти на практическую реализацию данной реформы так и не отважились.

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

И когда рабочая группа по совершенствованию системы местного самоуправления 11 марта 2014 г. внесла в Государственную Думу Федерально-

го Собрания Российской Федерации законопроект, который предусматривал возможность преобразования городских округов в городские округа с внутригородскими районами и, соответственно, формирования внутригородских районов – новых видов муниципальных образований, стало очевидно, что г. Челябинску (единственному городу-миллионнику, полномочия городской Думы в котором заканчиваются как раз в 2014 г., а именно в год принятия изменений в законодательстве, предусматривающих наличие новых видов муниципальных образований) предстоит выступить первопроходцем в рамках этой реформы.

В предложениях, подготовленных к рассмотрению в Государственной Думе Российской Федерации, не содержалось ответов на многие ключевые вопросы будущих преобразований, в частности не были определены:

- форма учета мнения населения при преобразовании городского округа (это проблема и на сегодняшний день не получила однозначного и внятного решения, о чем уже писалось в научной литературе [Шугрина (ред.) 2015: 21-22]; ясности в этом вопросе не добавила и последующая конституционная судебная практика);

- критерии численности депутатов представительных органов внутригородских районов;

- порядок и сроки прекращения полномочий органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, действующих до принятия закона субъекта Российской Федерации о преобразовании.

Кроме того, не уточнялось, должен ли быть переходный период.

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

Среди доводов инициаторов предлагаемых изменений указывалось, что в крупных городах осуществление местного самоуправления только на общегородском уровне ведет зачастую к потере связи между населением и городской властью. В мегаполисах слабо контролируемая городским сообществом общегородская муниципальная власть, имеющая значительные материальные и финансовые ресурсы, отдалена от населения, поэтому нередко оказывается малоэффективной для обеспечения нужд населения, ее деятельность сопровождается коррупционными скандалами, имеют место случаи нецелевого использования бюджетных средств, сомнительной приватизации муниципального имущества и т.д. Иными словами, нужна новая форма территориального устройства, которая могла бы эти проблемы разрешить.

Обратимся к тому, что же произошло на практике.

В Челябинской области по инициативе руководства региона было запущено реформирование административного центра субъекта – г. Челябинска: в мае 2014 г. в Законодательное Собрание области был внесен законопроект «О статусе Челябинского городского округа и статусе и границах внутригородских районов в составе Челябинского городского округа», 6 июня состоялись публичные слушания, 10 июня он был принят [Закон Челябинской области № 706-ЗО 2014], и в конце июня избирательные

комиссии назначили выборы депутатов соответствующих районов на 14 сентября 2014 г. (в рамках предвыборной кампании было выдвинуто 1203 кандидата в депутаты, в итоге зарегистрированных оказалось 1059 человек).

14 сентября 2014 г. состоялись выборы депутатов представительных органов внутригородских районов, на которых были избраны 170 депутатов в 7 внутригородских районах г. Челябинска, далее от каждого района были избраны по 7 депутатов представительных органов внутригородских районов в Челябинскую городскую Думу.

После формирования представительных органов внутригородских районов и самого города были избраны из состава районных советов главы внутригородских районов. Оставались не решенными еще два жизненно важных вопроса: уставы внутригородских районов и бюджеты, которые тоже достаточно быстро были решены. Так, в частности, в ноябре 2014 г. состоялись публичные слушания по проектам уставов районов, а в декабре были приняты и сами уставы (практически все уставы районов очень похожи друг на друга, так как модельная версия принадлежала городу). После чего были приняты бюджеты внутригородских районов, хотя четкого понимания того, как они будут реализовываться, ни у кого не было.

Получилось так, что к началу 2015 г. в городе были окончательно образованы внутригородские районы, которым предстояло начать «полноценную» жизнь в новых условиях – и при значительном желании городской власти влиять на районные дела.

В иных территориях, где было принято решение внедрить новые виды муниципалитетов (внутригородские районы), ситуация развивалась несколько по другому сценарию; к счастью, было время все более взвешенно обдумать. Так, в г. Самаре решение о внесении изменений в Устав города было принято 7 мая 2015 г. (областной закон, предусматривающий такую возможность, был утвержден 30 марта 2015 г.), позднее, в октябре 2015 г. были приняты уже уставы внутригородских районов города. В Махачкале региональный закон был утвержден 30 апреля 2015 г., а уставы внутригородских районов города – в декабре 2015 г.

Если обратиться к зарубежному опыту организации местного самоуправления, то идентичную модель организации муниципалитетов по принципу «матрешки» со схожим разделением полномочий встретить трудно, хотя сама картина территориальной организации пестрит многообразием; впрочем, основным критерием, как правило, является количество проживающих в муниципалитетах жителей.

В США, например, нет единой системы местных органов. В конце 1990-х гг. здесь было свыше 80 тыс. местных единиц управления, в том числе более 19 тыс. муниципалитетов, около 17 тыс. тауншипов и таунов, около 15 тыс. школьных округов и почти 30 тыс. специальных округов плюс более 3 тыс. графств. В Индии муниципалитеты обычно создаются на территории, численность населения которой составляет не менее 5 тыс. человек, причем 3/4 не должны быть заняты в сельском хозяйстве. Плотность населения при этом, как правило, должна быть не менее 1 тыс. человек на 1 квадрат-

ную милю. Весьма разнообразен типовой состав местного самоуправления в Канаде, хотя независимо от органов местного самоуправления их принято называть муниципальными. В большинстве провинций существуют четыре типа: сити, тауншипы, вилиджи и муниципалитеты, причем основным критерием определения типа муниципальной территории является численность проживающего на ней населения. К примеру, для сити минимальная численность населения колеблется от 5 до 15 тыс. человек, а для таунов – 500 человек (провинция Саскачеван). В ФРГ действуют несколько типов конституций местного самоуправления: магистратная, бургомистерская, северогерманская и южногерманская. Такое разнообразие подходов связано с особенностями исторического развития федеральных земель. В Великобритании в городах функционируют муниципалитеты, а в сельской местности управление осуществляется через приходы (в Уэльсе и Шотландии – через общины). В настоящее время местное управление и самоуправление Англии представлено 32 районными советами Лондона, корпорацией лондонского сити, 39 советами графств, 36 городскими округами, разделяющими территорию 6 крупных агломераций, и 296 окружными советами. Основным низовым звеном местного самоуправления Франции являются коммуны, численность которых составляет около 37 тыс., при этом население более 32 тыс. коммун – менее 2 тыс. человек [Капустян 2008: 18-19].

С определенной долей условности российская территориальная организация местного самоуправления в городских округах с внутригородским делением напоминает именно французскую модель, где помимо существующих коммун в 1955 г. в целях обустройства территории был учрежден регион; позже, в 1982 г., он стал территориальным коллективом. К его собственной компетенции относятся вопросы обустройства территории, планирования профессиональной подготовки, экономического развития, материально-технического оснащения, а также строительства и финансирования лицеев. Создание регионов как административно-территориальных единиц было обусловлено тем, что прежнее деление на департаменты не отвечало современным принципам административной организации. Управление на уровне мелких департаментов, как и централизованное управление, было неэффективно, и для решения возникающих задач требовалось создание промежуточного уровня с необходимым набором полномочий органов, его представляющих. В этом отношении регионализация представляет собой структурную форму, направленную на разделение компетенции между уровнями управления, что свойственно и при делении полномочий между внутригородскими районами и городскими округами уже в российской практике.

Завершая краткий обзор зарубежных моделей территориальной организации местного самоуправления и оценивая период, прошедший с момента окончательного формирования внутригородских районов, можно выявить отдельные проблемы в их правовом статусе и взаимодействии с городским округом, которые мы постараемся рассмотреть.

**Во-первых**, это проблема ухода от прямых выборов при формировании органов местного самоуправления городского округа с внутригородским делением.

На этапе обсуждения проекта Федерального закона 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”» [Федеральный закон № 136-ФЗ, 2014] возможность введения в городских округах двухуровневой модели организации местного самоуправления рассматривалась многими экспертами в контексте других новелл Федерального закона № 136-ФЗ, прежде всего касающихся перераспределения предметов ведения и изменения подходов к порядку формирования органов местного самоуправления, и в этой связи оценивалась довольно негативно. Особые опасения вызывала потенциальная возможность ухода от прямых выборов в органы местного самоуправления общегородского уровня после принятия двухуровневой модели организации местного самоуправления.

Как показал последующий опыт, эти опасения были вполне обоснованными. Во всех трех случаях преобразования в городские округа с внутригородским делением (Челябинск, Махачкала и Самара) произошел переход к опосредованным формам замещения должности главы городского округа и формирования его представительного органа.

Сложившаяся практика отказа от непосредственного формирования населением органов местного самоуправления в городских округах с внутригородским делением, безусловно, вызывает серьезные сомнения с точки зрения ее соответствия требованиям и общему смыслу действующей Конституции Российской Федерации.

**Во-вторых**, это вопрос о достаточно скудном перечне вопросов местного значения и полномочий по их решению, закрепленных за внутригородскими районами.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Федеральный закон № 131-ФЗ, 2003] содержится тринадцать вопросов местного значения, относящихся к компетенции внутригородских районов, которые достаточно слабо могут характеризовать внутригородской район как самостоятельное муниципальное образование.

В Челябинске в конце 2014 г. и начале 2015 г. областной законодатель попытался разграничить полномочия по решению вопросов местного значения внутригородских районов между городом и районами, но этого оказалось недостаточно, и в марте 2015 г. был принят закон области [Закон Челябинской области № 138-ЗО, 2015], которым предусмотрены 11 новых вопросов местного значения, переданных в ведение внутригородских районов, чтобы как-то повысить их статус. В Самаре и Махачкале этот минимальный перечень вопросов местного значения также был расширен за счет перераспределения данных вопросов и полномочий по их решению с городскими округами и сделано это было более оперативно – видимо, челябинский опыт оказался полезным. Уместно в этом случае сказать, что вообще городской округ – это цельный экономико-хозяйственный организм,

разделение функций которого является губительным. При сохранении единства городского хозяйства все основные полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения должны быть сосредоточены на уровне города. У органов местного самоуправления внутригородских районов серьезных реальных полномочий нет и быть не может. Опыт организации местного самоуправления в городах федерального значения это очень наглядно показал [Шугрина 2015: 68-71].

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

Представляется, что способом устранения проблемы разграничения вопросов местного значения и полномочий по их решению между городом и внутригородскими районами может служить заключение соглашений между ними о передаче осуществления части полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов, но для этого необходимы дополнения в ст. 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ (данная схема будет напоминать имеющуюся в ч. 4 ст. 15 модель взаимодействия муниципальных районов и входящих в их состав поселений).

Указанные соглашения должны заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема указанных межбюджетных трансфертов, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений. Порядок заключения соглашений должен определяться уставами данных муниципальных образований и (или) нормативными правовыми актами их представительных органов.

Для осуществления переданных в соответствии с указанными соглашениями полномочий органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства в случаях и порядке, предусмотренных решением представительного органа. Аналогичная норма установлена ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ для муниципальных районов и поселений, входящих в его состав.

**В-третьих**, в продолжение проблемы распределения полномочий между городом и внутригородскими районами остается пока нерешенной ситуация с перечнем имущества, которое по общему смыслу закона необходимо для решения вопросов местного значения, закрепленных за соответствующим муниципалитетом. По факту вопросы местного значения определены, а имущество остается в подвешенном состоянии, хотя попытки решить эту проблему делались неоднократно.

**В-четвертых**, необходимо обратить внимание на проблему низкого уровня бюджетной обеспеченности внутригородских районов. Здесь самая большая беда – это отсутствие у районов достаточного количества собственных доходных источников и нежелание города по объяснимым

причинам эту ситуацию исправлять за счет бюджета города. Вот некоторые цифры: суммарный объем бюджетов всех вместе взятых внутригородских районов г. Челябинска составляет: доходы – 561895,8 тыс. р., расходы – 214055,5 тыс. р.; бюджет городского округа с внутригородским делением (самого Челябинска): доходы – 23899813,9 тыс. р.; расходы – 25081432 тыс. р. [Коротина 2015: 109]. Иными словами, доля всех вместе взятых внутригородских районов в доходах города составляет 2,35%, а в расходах – всего 0,85%.

Получается, что финансовой самостоятельности районов на данный момент нет и они интегрированы в общегородскую схему. С одной стороны, это позволяет говорить о сохранении единства городского хозяйства, с другой – заставляет задуматься над тем, зачем же нужно было создание таких «зависимых» самостоятельных муниципальных образований в виде внутригородских районов.

Также не стоит упускать из виду тот факт, что с момента выборов в органы местного самоуправления и до формирования собственных бюджетов внутригородских районов неизбежно возникает вопрос об источниках финансирования вновь созданных органов местного самоуправления муниципального образования в переходный период. Здесь представляется возможным осуществлять финансирование вновь созданных органов местного самоуправления из вышестоящих бюджетов.

**В-пятых**, несколько неожиданные проблемы возникли с организацией территориального общественного самоуправления.

Так, например, в ст. 14 Устава г. Челябинска [Решение Челябинской городской Думы № 9/2, 2015] закреплено наличие территориального общественного самоуправления в городе. В дополнение к этому было принято новое положение о территориальном общественном самоуправлении в границах Челябинского городского округа с внутригородским делением [Решение Челябинской городской Думы № 15/24, 2015]. Согласно тексту этого документа, порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставами внутригородских районов и (или) нормативными правовыми актами советов депутатов внутригородских районов, а также уставами территориального общественного самоуправления (п. 11), а необходимые средства выделяются из бюджетов внутригородских районов (п. 23). Таким образом, сложилась достаточная своеобразная ситуация, когда одна из форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления на уровне городского округа с внутригородским делением фактически не реализуется, так как все вопросы по правовой регламентации, организации и финансированию спущены на уровень внутригородских районов, которые только-только начинают проявлять активность в этом вопросе, хотя городские власти тоже должны быть заинтересованы в обновлении данной формы. Возникли также и отдельные проблемы переходного периода, поскольку комитеты территориального общественного самоуправления еще находятся на стадии разработки новых уставов, а легитимность действия (до принятия новых) предыдущих уставных документы отдельными представителями местной власти ставится под сомнение.

**В-шестых**, необходимо остановиться на вопросе о сроках (датах) проведения выборов в органы внутригородских районов.

В частности, при проведении выборов в местные Советы депутатов в сентябре (в единый день голосования) процедура назначения глав администраций внутригородских районов завершается только к марту следующего года, и это, в свою очередь, оборачивается нарушением ритмов бюджетного процесса, так как только глава администрации внутригородского района имеет право на формирование местной администрации, формирование местного бюджета, а также на внесение его проекта в представительный орган местного самоуправления для утверждения. Таким образом, начало формирования представительных органов внутригородских районов в сентябре делает затруднительной организацию бюджетного процесса в сроки, установленные Бюджетным кодексом.

**В-седьмых**, отдельно стоит упомянуть о процедуре отзыва выборных должностных лиц.

Так, в частности п. 1 ч. 4 и п. 1 ч. 5 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено, что представительный орган муниципального района, городского округа с внутригородским делением может формироваться из состава представительных органов поселений, внутригородских районов. Исходя из вышеуказанных норм, представительные органы внутригородских районов принимают решение об избрании депутатов в представительные органы городских округов с внутригородским делением. Вместе с тем Федеральный закон № 131-ФЗ не дает право представительным органам, принявшим это решение, досрочно прекратить полномочия данных депутатов в составе указанных представительных органов. С учетом этих посылов мы полагаем, что представительный орган внутригородского района, избравший депутатов представительного органа городского округа, должен иметь право на их переизбрание. Представляется, что данную проблему как на местном, так и на региональном уровне решить вряд ли удастся, поэтому потребуются внесение изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ.

Вот только некоторые из правовых и вытекающих из них организационно-финансовых проблем, которые обнажил достаточно скромный период самостоятельной жизни внутригородских районов.

В завершение правового анализа статуса внутригородских районов и проблем их взаимодействия с городским округом хотелось бы выявить базисные точки, позволяющие выйти на более широкую перспективу целей и субъектов трансформации политико-административного устройства России, чтобы встроить этот локальный сюжет, применяемый пока лишь в трех регионах, в более широкий контекст закономерностей различных преобразований последних лет. Иначе возникает справедливый вопрос: зачем все эти реформы и изменения были нужны?

Но на данный момент сделать это вряд ли представляется возможным. Мы можем лишь с большой долей уверенности констатировать, что в ближайшее время не стоит ожидать резкого увеличения количества внутригородских районов из-за недостаточной законодательной урегулированности

особенностей осуществления местного самоуправления в городском округе с внутригородским делением, прежде всего в части разграничения между общегородским уровнем и внутригородскими районами полномочий, финансов и имущества, а также крайне сложной процедуры трансформации одноуровневой системы органов власти и управления городским округом в двухуровневую систему, тем более на фоне появления в законодательстве о местном самоуправлении альтернативных возможностей переустройства порядка управления муниципальными образованиями, не требующего изменений территориальных пределов осуществления местного самоуправления, и наличия при этом определенной настороженности руководства муниципалитетов и субъектов Федерации, так как понятных положительных аргументов и ощутимых результатов пока никто оценить и увидеть не смог.

### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Бабичев И.В. 2015. Городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы: новые юридические конструкции как возможный инструмент развития местного самоуправления на соответствующих территориях // Конституц. и муницип. право. № 3. С. 43-48.

Городецкая Н., Малых Я. 2014. Реформа МСУ пойдет через Волгоград // Коммерсант. 17 янв. С. 3.

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

Капустян Л.А. 2008. Отечественный и зарубежный опыт территориальной организации местного самоуправления // Имуществ. отношения в Рос. Федерации. № 10 (85). С. 18-21.

Корогина Н.Ю. 2015. Особенности формирования бюджетов внутригородских районов в условиях реформы местного самоуправления // Социум и власть. № 5 (55). С. 105-110.

Шугрина Е.С. (ред.) 2015. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / под ред. Е.С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект. 240 с.

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

Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

Федеральный закон 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»» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2014. № 22. Ст. 2770.

Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 года // Рос. газ. 2013. 13 дек.

Закон Республики Дагестан от 30 апреля 2015 года № 44 «О некоторых вопросах осуществления местного самоуправления в городском округе с внутригород-

ским делением «город Махачкала» и внутригородских муниципальных образований в его составе» // Дагестан. правда. 2015. 06 мая.

Закон Самарской области от 30 марта 2015 года № 23-ГД «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области» // Волжская коммуна. 2015. 31 марта.

Закон Челябинской области от 10 июня 2014 года № 706-ЗО «О статусе Челябинского городского округа и статусе и границах внутригородских районов в составе Челябинского городского округа» // Южноурал. панорама. 2014. 14 июня.

Закон Челябинской области от 12 марта 2015 года № 138-ЗО «О закреплении за внутригородскими районами в составе Челябинского городского округа некоторых вопросов местного значения городского округа» // Южноурал. панорама. 2015. 28 марта.

Решение Челябинской городской Думы от 26 мая 2015 года № 9/2 «О принятии Устава города Челябинска» // Вечерний Челябинск. 2015. 05 июня.

Решение Челябинской городской Думы первого созыва от 24 ноября 2015 года № 15/24 «Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в границах Челябинского городского округа с внутригородским делением» // Вечерний Челябинск. 2015. 02 июня.



A. Ilyinykh. Problemi opredeleniya pravovogo statusa vnutrigorodskih rayonov [Problems of definition of intracity areas' legal status] // *Nauch. ezhegodnik In-ta filosofii i prava Ural. otd-niya Ros. akad. nauk*, 2017, vol. 17, iss. 1, pp. 106-119. (in Russ.).

**Alexey V. Ilyinykh**, Candidate of Law, Associate Professor, Dean, the Faculty of Economics and Law, Deputy Head, Chair of State and Legal Disciplines, Chelyabinsk Branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Chelyabinsk, Russia. E-mail: iav@chel.ranepa.ru.

*Article received 05.08.2016, accepted 02.10.2016, available online 01.04.2017.*

## **PROBLEMS OF DEFINITION OF INTRACITY AREAS' LEGAL STATUS**

*Abstract:* The article is devoted to the legal analysis of changes in the territorial basis of local self-government in Russia connected with the establishment of a new municipality type – the intracity area. The article presents the characteristic features of the establishment and individual elements of this type of municipal unit. In the article, special attention is devoted to the experience of the implementation of new types of municipal units in Chelyabinsk where the process of implementation of this project hasn't stopped at a stage of legal regulation and has reached its «logical» end in formation of independent municipalities, unlike the other two cities (Samara and Makhachkala), where the opportunity of its formation was fixed on the legislative level. The article encompasses the issue of the necessity and reasonability of the implementation of new type of territorial unit through a prism of purposes declared by initiators and associated with overcoming distance between city municipal authorities and general population, which has a negative impact on people's livelihood. The article considers special aspects of intracity areas formation in detail, and draws attention to the existing gaps in the legislation regulating this procedure, in particular – the account of public opinion over

such transformations; the number of deputies; terms of work of the previously formed local self-governing authorities, and the lack of transitional period. As a result of the legal analysis, existing problems are identified: the ones associated with abandoning from the direct election of the formation of local self-government authorities of the city district and intracity areas; the delimitation of authority and property between city district and constituting intracity areas; the low level of budgetary provision of intracity areas; the status problems of bodies of the territorial public self-management, and order of recall of elected officials. The article formulates proposals to improve legislation concerning the strengthening of the status of intracity areas, and the resolving its problems in cooperation with the city district, in which they are included. In addition, potential legal problems requiring further solution are defined.

*Keywords:* territorial basis of local self-government; intracity area; city district with intracity areas; local government; issues of local value.

### References

Babichev I.V. *Gorodskie okruga s vnutrigorodskim deleniem i vnutrigorodskie rayony: novye yuridicheskie konstruktsii kak vozmozhnyy instrument razvitiya mestnogo samoupravleniya na sootvetstvuyushchikh territoriyakh* [City districts with intracity division and intracity areas: new legal designs as the possible instrument of development of local government in the respective territories], *Konstituts. i munitsip. pravo*, 2015, no. 3, pp. 43-48. (in Russ.).

*Federal'nyy zakon ot 06 oktyabrya 2003 goda № 131-FZ «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii»* [The federal law of October 06, 2003 No. 131-FZ «About the general principles of the organization of local self-government in Russian Federation»], *Sobranie zakonodatel'stva Ros. Federatsii*, 2003, no. 40, art. 3822. (in Russ.).

*Federal'nyy zakon ot 27 maya 2014 goda № 136-FZ «O vnesenii izmeneniy v stat'yu 26.3 Federal'nogo zakona "Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoy vlasti sub'ektov Rossiyskoy Federatsii" i Federal'nyy zakon "Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii"»* [The federal law of May 27, 2014 No. 136-FZ «About introduction of amendments to article 26.3 of the Federal law "About the General Principles of the Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of the Government of Subjects of Russian Federation" and the Federal law "About the General Principles of the Organization of Local Self-government in Russian Federation"»], *Sobranie zakonodatel'stva Ros. Federatsii*, 2014, no. 22, art. 2770. (in Russ.).

Gorodetskaya N., Malykh Ya. *Reforma MSU poydet cherez Volgograd* [Reform of local government will go through Volgograd], *Kommersant*, 2014, Jan. 17, pp. 3. (in Russ.).

Il'inykh A.V. *Reforma mestnogo samoupravleniya v deystvii: ot territorial'nykh preobrazovaniy k izmeneniyu organizatsionno-pravovykh osnov* [Reform of local self-government in operation: from territorial transformations to change of organization-legal bases], *Sotsium i vlast'*, 2015, no. 2 (52), pp. 62-67. (in Russ.).

Kapustyan L.A. *Otechestvennyy i zarubezhnyy opyt territorial'noy organizatsii mestnogo samoupravleniya* [Domestic and foreign experience of the territorial organization of local government], *Imushchestv. otnosheniya v Ros. Federatsii*, 2008, no. 10 (85), pp. 18-21. (in Russ.).

Korotina N.Yu. *Osobennosti formirovaniya byudzhetrov vnutrigorodskikh rayonov v usloviyakh reformy mestnogo samoupravleniya* [Features of forming of budgets of intracity

areas in the conditions of reform of local self-government], *Sotsium i vlast'*, 2015, no. 5 (55), pp. 105-110. (in Russ.).

*Poslanie Prezidenta Rossiyskoy Federatsii Federal'nomu Sobraniyu Rossiyskoy Federatsii ot 12 dekabrya 2013 goda* [The message of the President of Russian Federation to Federal Assembly of Russian Federation of December 12, 2013], *Ros. gaz.*, 2013, Dec. 13. (in Russ.).

*Reshenie Chelyabinskoy gorodskoy Dumy ot 26 maya 2015 goda № 9/2 «O prinyatii Ustava goroda Chelyabinska»* [The decision of the Chelyabinsk City Council of May 26, 2015 No. 9/2 «About adoption of the Charter of the city of Chelyabinsk»], *Vecherniy Chelyabinsk*, 2015, June 05. (in Russ.).

*Reshenie Chelyabinskoy gorodskoy Dumy pervogo sozyva ot 24 noyabrya 2015 goda № 15/24 «Ob utverzhdenii Polozheniya o territorial'nom obshchestvennom samoupravlenii v granitsakh Chelyabinskogo gorodskogo okruga s vnutrigorodskim deleniem»* [The decision of the Chelyabinsk City Council of the first convocation of November 24, 2015 No. 15/24 «About the adoption of the Provision on territorial public self-government in borders of the Chelyabinsk city district with intracity division»], *Vecherniy Chelyabinsk*, 2015, June 02. (in Russ.).

Shugrina E.S. (ed.) *Doklad o sostoyanii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii* [The report on a condition of local government in Russian Federation], 2nd ed., rev. and augm., Moscow, Prospekt, 2015, 240 p. (in Russ.).

Shugrina E.S. *Novyy etap munitsipal'noy reformy ili kontrreformirovanie kontrreform?* [New stage of municipal reform or counterreforming of counterreforms?], *Konstituts. i munitsip. pravo*, 2015, no. 4, pp. 68-71. (in Russ.).

*Zakon Chelyabinskoy oblasti ot 10 iyunya 2014 goda № 706-ZO «O statuse Chelyabinskogo gorodskogo okruga i statuse i granitsakh vnutrigorodskikh rayonov v sostave Chelyabinskogo gorodskogo okruga»* [The law of Chelyabinsk region of June 10, 2014 No. 706-ZO «About the status of the Chelyabinsk city district and the status and borders of intracity areas as a part of the Chelyabinsk city district»], *Yuzhnoural. panorama*, 2014, June 14. (in Russ.).

*Zakon Chelyabinskoy oblasti ot 12 marta 2015 goda № 138-ZO «O zakreplenii za vnutrigorodskimi rayonami v sostave Chelyabinskogo gorodskogo okruga nekotorykh voprosov mestnogo znacheniya gorodskogo okruga»* [The law of Chelyabinsk region of March 12, 2015 No. 138-ZO «About fixing to intracity areas as a part of the Chelyabinsk city district of some questions of local value of the city district»], *Yuzhnoural. panorama*, 2015, March 28. (in Russ.).

*Zakon Respubliki Dagestan ot 30 aprelya 2015 goda № 44 «O nekotorykh voprosakh osushchestvleniya mestnogo samoupravleniya v gorodskom okruge s vnutrigorodskim deleniem "gorod Makhachkala" i vnutrigorodskikh munitsipal'nykh obrazovaniyakh v ego sostave»* [The law of the Republic of Dagestan of April 30, 2015 No. 44 «About some questions of implementation of local self-government in the city district with intracity division "city of Makhachkala" and intracity municipalities in its structure»], *Dagestan. pravda*, 2015, May 06. (in Russ.).

*Zakon Samarskoy oblasti ot 30 marta 2015 goda № 23-GD «Ob osushchestvlenii mestnogo samoupravleniya na territorii gorodskogo okruga Samara Samarskoy oblasti»* [The law of the Samara region of March 30, 2015 No. 23-GD «About implementation of local self-government in the territory of the city district Samara of the Samara region»], *Volzhskaya kommuna*, 2015, March 31. (in Russ.).