**Внутригородские районы:**

**нынешняя роль и перспективы стать муниципальными образованиями**

Прошло уже более 10 лет, как в России на всех территориях (кроме городских округов) повсеместно введена двухуровневая система местного самоуправления. И практически все эти годы именно она является предметом самых острых споров, в ходе которых многие эксперты подвергают сомнению нынешний правовой и управленческий статус сельских районов. Сегодня дискуссии вокруг статуса районов перешли в новую плоскость – обнародовано предложение ввести двухуровневую систему местного самоуправления и в крупных городах, сделав первым уровнем местного самоуправления внутригородские районы. Учитывая, что подобные идеи последнее десятилетие практически не обсуждались, попробуем разобраться с нынешним состоянием и перспективами районов в городах.

**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 грамотой Екатерины II (а отчасти даже с петровских магистратов) пользовались частичной автономией, серьезно окрепшей в результате городской реформы 1870 года. Отсутствие жесткого внутреннего деления городов обуславливалось как масштабом городов того времени (даже Москва до 1905 года практически не выходила за пределы нынешнего Центрального административного округа столицы), отчасти – 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 по территории и численности населения 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, никакого принципиального значения не имело. 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. Территориальный принцип управления в СССР был во-многом похож на подобную линейную модель.

По состоянию на 1 января 1986 года 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. чел., 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 Ленинск-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. Неслучайно уже в период перестройки не только появилась тенденция к усилению городских советов и ослаблению властей районов в городах, но и к ликвидации городских районов (например, в 1988 году были упразднены районы в Петрозаводске и Йошкар-Оле).

В постсоветское время количество и роль внутригородских районов неуклонно снижалась. После роспуска советов в сентябре-октябре 1993 года 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 соглашалось с необходимостью учитывать единство городского хозяйства. Логическим итогом такого развития было то, что Федеральный закон №131-ФЗ не только не включил в число городские районы в число видов муниципальных образований, но и вообще отказался от закрепления их статуса.

**Городские районы сегодня**

В настоящее время в большинстве региональных центров России внутригородские районы сохранились. Однако количество городов с делением на районы (округа) заметно сократилось (среди центров субъектов РФ – с 66 до 55)[[1]](#footnote-1).

Еще более заметно сократилась функциональная нагрузка районных администраций (комитетов по управлению округом, управ, префектур, территориальных управлений и т.п.). Сегодня только в 39 из 79 центрах субъектов РФ (исключая Москву, Санкт-Петербург, Московскую 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; ЗАГСы; в 8 – транспорта и дорожного хозяйства. Как видим, только при решении 3-х вопросов местного значения (благоустройство и ЖКХ, торговля и сфера услуг) районные администрации задействованы в большинстве из 39 городов. Причем обычно на уровне районов осуществляется 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 года только Советский район сохранил прежнюю модель управления, зато в рамках 6-ти других районов администрации были «попарно» объединены в 3 районных администрации (т.е. де-факто сегодня существует вместо 7 только 4 управленческих района). В Хабаровске вместо 5 районов функционируют 4 округа (в рамках Северного округа объединено управление Краснофлотским и Кировским районом). Напротив, в Кургане вместо 3 городских районов создано 7 административных районов, а во Пскове – сформировано 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 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.

**Возможности введения двухуровневой системы самоуправления в городах**

Предложение о введения двухуровневой системы местного самоуправления в городских округах – в целях демократизации муниципального управления, приближение власти к жителям и местам локализации публичных услуг – сегодня уже активно обсуждается. Причем речь идет о том, чтобы разделить территории либо всех городских округов, либо всех центров субъектов РФ на муниципальные образования «первого уровня» с возможностью формирования представительных органов «второго уровня» местного самоуправления методом делегирования. Однако этот процесс почему-то не идет дальше абстрактной идеи – проработка конкретных предложений почти отсутствует. Между тем, любые попытки перевести идею в практическую плоскость вызывает массу вопросов.

*Во-первых,* создание муниципального образования подразумевает наличие некого 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 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.

Городские районы советского времени были связаны общей социальной и коммунальной инфраструктурой. Почти в каждом районе был 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 контрой, 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.

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 кинотеатры, 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 в сотнях/тысячах разнообразных предприятиях, 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 возродят 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 связной 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 сущностных вопросом наличия сообществ как субъектов самоуправления - непонятно, в какой группе городских округов можно ввести двухуровневую модель (самоуправление в городских районах) даже на основе формальных критериев.

Сегодня районное деление существует только в 55 административных центрах субъектов Российской Федерации - исключая Москву и Санкт-Петербург (зато оно сохранилось 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 года – 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 в разрез с фактическим наличием районного деления сегодня. По факту, сегодня районное деление чаще всего сохранили городские округа с численностью жителей свыше 300 тыс. чел., 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 численность 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 3 района в Саранске (71,6 кв.км) и 4 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.

Таким образом, трудно даже представить, какие критерии может положить федеральный законодатель в основу для определения городских округов, в которых вводится двухуровневая система местного самоуправления. Делегирование же соответствующего полномочия субъектам Российской Федерации не только будет означать, по сути, вмешательство региональных властей во внутренние дела городского самоуправления, но и войдет в противоречие с базовой логикой нынешнего муниципально-правового регулирования (основанного на регламентации ключевых вопросов с федерального уровня).

*В-третьих,* представляется затруднительным выделение 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 сегодня 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 автора, 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 в можно было бы передать районным самоуправлениям в российских городах является благоустройство территории (и то без регулятивных функций, которые все равно должны решаться на общегородском уровне). Но выделение только для этого всех внутригородских районов в отдельные муниципальные образования представляется избыточным и бессмысленным.

**Потребность во внутригородских муниципальных образованиях**

Сказанное выше совершенно не означает, что постановка вопроса о возможности создания внутригородских муниципальных образований в городских округах не правильна. Как представляется, в некоторых случаях было бы полезно дать возможности самоуправления отдельным территориям городских округов.

*Во-первых*, актуальной проблемой сегодня является поиск моделей управления городскими агломерациями. Неразвитость межмуниципального сотрудничества часто является препятствием для развития 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 присоединение 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), при том, 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.В. Бабун, высказывая аналогичную идею, приводит в качестве яркого примера городской округ Белово Кемеровской области[[2]](#footnote-2).

Интересным примером в этой связи является и Эжвинский район города Сыктывкара, фактически удаленный от основной части города и обособленный. В советские времена он был одним из 3-х городских районов Сыктывкара, затем районное деление в городе было отменено, а Эжвинский район сохранял статус самостоятельного муниципального образования, а с 2006 года он стал единственным внутригородским районом городского округа со своей территориальной администрацией, но без выборной власти.

В ряде регионов (Свердловская область, Сахалинская область) большинство муниципальных районов стали сегодня городскими округами, включающими обширные территории и множество рассредоточенных населенных пунктах. 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 (типа новосибирского академгородка), развития которых нельзя исключать.

В связи с эти целесообразно рассмотреть вопрос о возможности введения нового типа муниципальных образований – внутригородских территорий городских округов. В определенном смысле, похожие практики уже использовались в советские времена (модель городских советов с подчиненными сельсоветами/поссоветами)[[3]](#footnote-3).

Однако в нынешних реалиях о реализации подобных законодательных предложений можно говорить только при обязательном соблюдении следующих условий: 1) создание внутригородских муниципальных образований 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.

*Материал подготовил - Максимов А.Н., эксперт Комитета гражданских инициатив, руководитель проекта Фонда Кудрина «Муниципальная карта России: точки роста», канд. юрид. наук*

1. Здесь и далее при анализе количественных характеристик существующих сегодня внутригородских районов автор опирается на сравнительную таблицу «Внутригородские районы в городах – центрах субъектов Российской Федерации», подготовленную консультантом Фонда Кудрина Д.Д. Гриневой в рамках проекта «Муниципальная карта России: точки роста» на основании мониторинга интернет-сайтов городских округов. [↑](#footnote-ref-1)
2. Р.В. Бабун. Территориальная организация местного самоуправления: куда идем и что делать?// журнал «Муниципальная власть», №3, май-июнь 2013, с. 32-38. [↑](#footnote-ref-2)
3. Подобный подход озвучивался еще в ходе подготовки Федерального закона №131-ФЗ: Бабун Р.В. Унификация или разграничения? Реформа территориальной организации местного самоуправления: не навреди.//Муниципальная власть, 2003, №1. Автор настоящей статьи ранее обосновывал и разворачивал данную идею по итогам исследования Института современного развития: «Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования». М., Экон-Информ, 2009. С. 276-279. [↑](#footnote-ref-3)