

## ФОРМИРОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВНУТРИГОРОДСКИХ РАЙОНОВ ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ. ПРОМЕЖУТОЧНЫЕ ИТОГИ РЕФОРМЫ

**О. В. Дубровин**

*Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск*

В статье рассмотрены правовые основы формирования экономической основы организации и деятельности внутригородских районов городских округов. В качестве примера выбран Челябинский городской округ, на территории которого реализован пилотный проект реформы местного самоуправления. Выявлены проблемы реализации реформы в части создания независимой, финансово обеспеченной местной власти. Проведено исследование различных мнений ученых, представленных в литературе, и современных условий функционирования местного самоуправления в США и ряде стран Европы. Автор приходит к выводу о необходимости изучения транзакционных издержек при наделении муниципальной собственностью внутригородских районов и необходимости внесения дополнений в БК РФ в части уточнения порядка определения единых для всех внутригородских районов городского округа нормативов отчислений в бюджеты от налогов и сборов.

**Ключевые слова:** *реформа местного самоуправления, экономическая основа местного самоуправления, бюджет внутригородского района городского округа.*

Более 150 лет идет процесс развития системы местного самоуправления в России. Проведенные реформы и сформированная правовая основа организации и деятельности местного самоуправления позволяет стабильно реализовывать вопросы местного значения, получая для их реализации дотации и субвенции. При этом отсутствие баланса между полномочиями органов местного самоуправления и экономической основой их деятельности, позволяющей осуществлять полномочия независимо, является одной из основных проблем существующей системы.

В настоящее время местное самоуправление в Российской Федерации находится в процессе очередного реформирования, основные направления которой определены Президентом в послании Федеральному Собранию РФ, к их числу следует отнести «развитие сильной, независимой, финансово обеспеченной местной власти» [9].

30 мая 2014 г. вступил в силу Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 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 орга-

низации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 136-ФЗ), системно уточняющий принципы местного самоуправления.

Следует отметить, что в основу уточненных принципов также лег анализ материалов Всероссийского Съезда муниципальных образований, согласно которым стало очевидным, что в «крупных городах осуществление местного самоуправления только на общегородском уровне привело во многих случаях к потере связи между населением и городской властью» [7].

Решением названной системной проблемы в крупных муниципальных образованиях, по мнению законодателя, является реализация права субъекта Российской Федерации использовать двухуровневую модель организации местного самоуправления в городских округах, предусмотренную Федеральным законом № 136-ФЗ.

По нашему мнению, одним из показательных муниципалитетов в Российской Федерации является Челябинский городской округ – промышленный центр субъекта, входящий в число 15 крупнейших городов России, на территории которого впервые были реализованы новеллы Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих прин-

циях организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

Анализируя деятельность органов местного самоуправления Челябинского городского округа, мы соглашаемся с наличием проблемы у населения муниципального образования, связанной с потерей связи с властью. При этом основной причиной удаленности власти является ее закрытость, отсутствие желания вовлекать в свою деятельность некоммерческие организации и общественные объединения, проводить общественную оценку нормативно-правовых актов и многое др.

Следует согласиться с Председателем Челябинской городской думы, который считает, что «после принятия системы предстоит еще один этап создания прочной основы деятельности муниципалитета. Он касается определения финансовых источников, необходимых для выполнения органами власти своих полномочий. Источники доходов местных бюджетов должны соответствовать возложенным полномочиям» [5].

Реформирование системы местного самоуправления на принципе самообеспечения предполагает расширение финансирования муниципальной экономики [1, с. 318].

Вместе с тем, названные заявления носили декларативный характер и не были реализованы в процессе реформы Челябинского городского округа.

14 июня 2014 г. вступил в силу Закон Челябинской области от 10 июня 2014 г. № 703-ЗО «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе», в соответствии с которым Челябинский городской округ был преобразован в городской округ с семью внутригородскими районами.

Федеральный законодатель многие важные вопросы правового регулирования двухуровневой модели организации местного самоуправления передал на региональный уровень:

- условия формирования внутригородских районов в городском округе;

- закрепление дополнительных, к тринадцати отнесенным ст. 16.2 Федерального закона № 136-ФЗ вопросам местного значения внутригородского района городского округа;

- вопросы экономической основы организации и деятельности органов местного самоуправления внутригородского района городского округа, вопросы, связанные с объектами

и источниками формирования муниципальной собственности, и др.

Одним из самых важных и на сегодняшний день нерешенных в полной мере во внутригородских районах Челябинского городского округа остается вопрос экономической основы организации и деятельности органов местного самоуправления – одного из базисных элементов местного самоуправления [3, с. 15].

В базисе экономической основы местного самоуправления – положение ст. 9 Европейской хартии местного самоуправления ETS № 122 и ч. 1. ст. 132 Конституции РФ: органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, а также решают иные вопросы местного значения.

Следует согласиться с мнением В. Д. Мазаева, который считает, что «нельзя говорить о реальности местного самоуправления, не имея экономической основы их самостоятельности, в том числе в виде определенных объектов имущества» [6, с. 194]. При этом муниципальную собственность как вид публичной собственности представляется возможным рассматривать не только как материальную основу самостоятельности местной власти, но и как экономическую базу обеспечения прав населения.

Городские округа с внутригородским делением наряду с другими публичными образованиями, юридическими и физическими лицами являются равными участниками гражданского законодательства.

Экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

Муниципальный бюджет должен служить укреплению экономической самостоятельности муниципального образования, активизации его хозяйственной деятельности, позволяет развивать инфраструктуру на подведомственной территории, выявлять и использовать резервы финансовых ресурсов [1, с. 335].

Бюджеты внутригородских районов и городского округа (без учета трансфертов между этими бюджетами) образуют единый бюджет городского округа с внутригородским делением. Формирование бюджета муници-

пальных образований Российской Федерации согласно нормам БК РФ, НК РФ, Федерального закона № 131-ФЗ основывается на принципе закрепления за каждым уровнем налоговой системы перечня налогов; к местным налогам относятся земельный налог, налог на имущество физических лиц.

Таким образом, финансирование вопросов каждого уровня власти осуществляется за счет предусмотренных для него налогов. При этом отличительной чертой Российской Федерации от других государств является различие в 10 раз территории налоговых сборов. В связи с этим названная система в чистом виде не может существовать, именно по этой причине получила свое существование система субвенций.

Федеральным законом от 29 ноября 2014 г. № 383-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 383-ФЗ) приняты системные меры, направленные на оптимизацию и устранение пробелов в бюджетных отношениях, изменилось бюджетное устройство на уровне муниципальных образований в части возникновения бюджетов внутригородских районов, появилась конструкция консолидированного бюджета городского округа с внутригородским делением. Кроме того, определен перечень налоговых доходов городского округа с внутригородским делением и внутригородского района и увеличены полномочия регионов по установлению единых нормативов отчислений от федеральных, региональных и местных налогов, а также штрафов, подлежащих зачислению в бюджеты муниципальных образований.

Так, согласно ст. 8 БК РФ к полномочиям субъектов РФ относится определение источников доходов бюджетов внутригородских районов. В случае если законом субъекта РФ к источникам доходов внутригородских районов не отнесены источники городских округов, то они подлежат зачислению в бюджет городского округа.

Бюджеты внутригородских районов формируются из налоговых доходов от местных налогов, установленных их представительными органами, согласно ст. 61.4 БК РФ, от федеральных налогов и сборов, региональных и (или) местных налогов по нормативам отчислений, установленным представительными органами городских округов в соответствии со ст. 63.1 БК РФ.

При этом в соответствии с абз. 4 п. 4 ст. 12 НК РФ нормативы и источники налоговых доходов будут применимы к внутригородским районам, только в случае если городским округом с внутригородским делением либо самими внутригородскими районами приняты соответствующие нормативно-правовые акты о введении в действие этих налогов на территории района.

Реализуя названные полномочия в Челябинском городском округе, Челябинская городская Дума первого созыва Решением от 23 декабря 2014 г. № 4/4 «Об утверждении Положения о межбюджетных отношениях в городе Челябинске» установила нормативы отчислений в бюджеты внутригородских районов от следующих местных налогов и налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии с БК РФ и законодательством о налогах и сборах в бюджет города Челябинска:

1) налога с патентной системы налогообложения – 100 %;

2) налога на имущество физических лиц – 10 %;

3) земельного налога – 3 %.

Кроме того, было установлено, что межбюджетные трансферты из бюджета города Челябинска предоставляются в форме:

1) дотаций из бюджета города Челябинска на выравнивание бюджетной обеспеченности внутригородских районов;

2) дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности внутригородских районов за счет субвенции, полученной бюджетом города Челябинска для осуществления государственных полномочий по расчету и предоставлению дотаций бюджетам внутригородских районов за счет средств областного бюджета;

3) иных межбюджетных трансфертов.

При этом согласно ч. 6.2 ст. 3 Закона Челябинской области от 27 сентября 2007 г. № 205-ЗО «О бюджетном процессе в Челябинской области» к бюджетным полномочиям области относится определение законами области источников доходов бюджетов внутригородских районов, за исключением случаев, предусмотренных БК РФ.

Следует отметить, что на сегодняшний день закон Челябинской области, определяющий источники доходов бюджетов внутригородских районов, принят не был, что в значительной степени затрудняет формирование их

доходной части. На эту проблему уже обращало внимание научное сообщество: «Нет никаких сомнений в том, что последствия новых бюджетных ограничений в первую очередь ощутят органы местного самоуправления. Возможности же «местной инициативы», столь необходимой в долговременной кризисной обстановке, фактически сведены на нет, и население городов и сел России будет все более уповать на поддержку не местной, а субфедеральной и федеральной власти» [10].

Рассматривая полномочия органов местного самоуправления внутригородского района, отметим, что к вопросам местного значения отнесены вопросы, для организации и выполнения которых требуются значительные финансовые ресурсы, например:

- обеспечение первичных мер пожарной безопасности;
- создание условий для организации досуга жителей;
- обеспечение условий для развития физической культуры, школьного и массового спорта;
- создание условий, организация обустройства мест массового отдыха населения;
- содействие развитию малого и среднего предпринимательства, благотворительной деятельности и добровольчества;
- организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью.

При этом исчисление налоговых доходов внутригородских районов в Челябинском городском округе осуществляется исходя из территориального принципа без использования размера совокупного налога, взимаемого на всей территории городского округа. Например, в части отчислений в бюджеты внутригородских районов от земельного налога, собираемого на территории городского округа, объектами налогообложения для внутригородского района являются только земельные участки в границах внутригородского района, где в свою очередь собственный земельный налог формально не введен. Аналогичная ситуация обстоит и с налогом на имущество физических лиц.

По нашему мнению, территориальный принцип определения подлежащих зачислению налогов в бюджет городского округа с внутригородским делением при формировании бюджетов внутригородских районов противоречит действующему законодательству, носит дискриминационный характер, лишает

право муниципальных образований на экономическую независимость при организации и деятельности местного самоуправления.

Рассмотрим обозначенную проблематику на примере одного из внутригородских районов г. Челябинска – Курчатовского, занимающего площадь 56 кв. км, в котором проживает 216 600 человек.

Объем доходов бюджета Курчатовского внутригородского района г. Челябинска в 2015 году [8] предусмотрен в сумме 34 714,6 тыс. рублей, в том числе:

1) безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в сумме 21 714,6 тыс. рублей,

2) дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности бюджетам внутригородских районов за счет средств бюджета города Челябинска в сумме 9 844,3 тыс. руб.

Следовательно, в бюджет внутригородского района согласно установленным нормативам поступит лишь 3 155,7 тыс. рублей налоговых отчислений, что составляет 11 % от бюджета района.

Современный опыт функционирования местного самоуправления в США и ряде стран Европы, имеющих децентрализованную бюджетную систему, свидетельствует о достаточности финансовых ресурсов местного самоуправления при условии получения 70 % доходов за счет собственного налогообложения («преференциальный» бюджет) [4, с. 327].

Во внутригородских районах Челябинского городского округа ситуация дополнительно осложняется тем, что казна внутригородского района не имеет объектов муниципальной собственности, а, следовательно, отсутствует возможность пополнять бюджет за счет неналоговых доходов. При этом такая возможность предусмотрена действующим законодательством, к вопросам местного значения внутригородского района отнесены владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Таким образом, существующий метод формирования казны внутригородских районов Челябинского городского округа не может являться гарантией экономической независимости организации и деятельности местного самоуправления и не дает возможности органу местного самоуправления полноценно реализовывать свои полномочия по решению вопросов местного значения.

Следует согласиться с И. В. Бабичевым, который считает, что «мы должны озаботиться созданием развивающей модели муниципальной экономики и местной бюджетно-налоговой системы» [10]. При этом проблема управления муниципальной собственностью в городском округе с внутригородским делением имеет две составляющие: с одной стороны, независимость местного самоуправления должна опираться на экономическую основу в виде земли, природных ресурсов, муниципальных предприятий, иных объектов муниципальной собственности, создающих как налоговые, так и неналоговые источники пополнения местных бюджетов в размере, необходимом и достаточном для реализации вопросов местного значения, при этом обязательным условием независимости местного самоуправления является право самостоятельного управления муниципальной собственностью, но с другой – передача объектов муниципальной собственности в казну внутригородского района и предоставление права управления ею в значительной мере приведет к увеличению транзакционных издержек за счет дополнительного создания аппарата муниципальных служащих в каждом внутригородском районе для осуществления названных полномочий.

Известна и другая точка зрения. Например, А. А. Акмалова считает, что «не может рассматриваться как общий принцип организации местного самоуправления принцип соразмерности решений муниципальных органов материально-финансовым возможностям муниципальных образований. Если данный принцип попытаться соблюсти в современных социально-экономических условиях, муниципальные органы должны отказаться от значительной части своих решений еще на стадии разработки» [2, с. 119].

Позволим не согласиться с этим утверждением, поскольку в плоскости межмуниципальных взаимоотношений городского округа с внутригородскими районами и внутригородских районов городского округа этот принцип как раз обязывает органы местного самоуправления городского округа взвешенно подходить к вопросам установления нормативов отчислений в бюджеты внутригородских районов, определения перечня объектов муниципальной собственности, подлежащих передаче внутригородским районам, и создаю-

щих источники пополнения местных бюджетов.

В заключении сформулируем следующие выводы.

1. Реформа местного самоуправления в Челябинске не реализована в полной мере, внутригородские районы не наделены необходимой и достаточной экономической основой для реализации своих полномочий.

2. Вопросы наделения муниципальной собственностью, а также управления ею должны рассматриваться неразрывно с изучением транзакционных издержек. При этом необходимо рассмотреть вариант, при котором муниципальная собственность внутригородского района будет управляться органом местного самоуправления городского округа, а доходы за минусом затрат на управление будут перечисляться в бюджет внутригородского района, что в значительной мере снизит транзакционные издержки и повысит экономическую независимость внутригородских районов.

3. Необходимо внести дополнения в БК РФ в части уточнения порядка определения единых для всех внутригородских районов городского округа нормативов отчислений в бюджеты внутригородских районов от федеральных налогов и сборов, региональных и (или) местных налогов, подлежащих зачислению в соответствии с БК РФ и (или) законом субъекта РФ в бюджет городского округа.

#### *Литература*

1. Авакьян, С. А. Муниципальное право России: учебник / С. А. Авакьян. – М.: Проспект, 2009. – 368 с.
2. Акмалова, А. А. Методология исследования местного самоуправления в Российской Федерации / А. А. Акмалова. – М., 2003. – 228 с.
3. Бусыгин, Л. И. Доктринально-правовая характеристика основ местного самоуправления / Л. И. Бусыгин, А. В. Москалев // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2010. – № 3. – С. 51–62.
4. Дмитриев, Ю. А. Муниципальное право Российской Федерации / Ю. А. Дмитриев. – М., 1999. – 440 с.
5. Заместитель председателя Законодательного Собрания области С. Мительман принял участие в публичных слушаниях по вопросу эффективности создания внутриго-

родских районов как отдельных муниципальных образований. URL: <http://www.zs74.ru/news/zamestitel-predsdatelya>.

6. Мазаев, В. Д. Публичная собственность в России: конституционные основы / В. Д. Мазаев. – М., 2004. – 384 с.

7. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=469827-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=469827-6).

8. Проверочные и аналитические мероприятия. URL: <http://ksp-chel.ru/деятельность/проверочные-и-аналитические-мероприятия/110-zakl-kurchatovskiy-2015-plan-2016-2017>.

9. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2013 г. // Российская газета. – 2013. – 13 дек.

10. Экспертная дискуссия «Местное самоуправление на современном этапе общественного развития» г. Москва, РАНХиГС, в рамках Гайдаровского форума 14 января 2016 г. URL: <http://131fz.ranepa.ru/post/93>.

**Дубровин Олег Владимирович** – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: [dov1974@mail.ru](mailto:dov1974@mail.ru).

*Статья поступила в редакцию 10 мая 2016 г.*

---

DOI: 10.14529/law160318

## CREATING ECONOMIC BASIS OF THE PERFORMANCE OF INTRAURBAN DISTRICTS. INTERIM RESULTS OF REFORMS

**O. V. Dubrovin**

*South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation*

The article deals with the legal bases of formation of the economic basis of the organization and performance of intraurban districts. The Chelyabinsk city district is chosen as an example, on the territory of which a pilot project of the local government reform has been realized. The problems of implementation of the reform in terms of the creation of independent, financially secure local authorities are found out. The research of different views of scientists presented in the literature sources and current conditions of functioning of local government in the United States and some European countries is carried out. The author comes to the conclusion that it is necessary to study the transaction costs when endowing intraurban districts with the municipal property, and that there is a need to make additions to the Budgetary Code of the Russian Federation to clarify the definition of the common norms of assignments to the budget from taxes and duties for all intraurban districts.

**Keywords:** *reform of local government, economic basis of local government, budget of intraurban district.*

### References

1. Avak'yan S. A. *Munitsipal'noe pravo Rossii* [Municipal Law Russia]. Moscow, 2009, 368 p.
2. Akmalova A. A. *Metodologiya issledovaniya mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii* [The methodology of the study of local government in the Russian Federation]. Moscow, 2003, 228 p.
3. Busygin L. I., Moskalev A. V. [Doctrinal and legal characterization of the foundations of local self-government]. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki* [Legal order], 2010, no. 3, pp. 51–62. (in Russ).

4. Dmitriev Yu. A. *Munitsipal'noe pravo Rossiyskoy Federatsii* [Municipal Law Russia]. Moscow, 1999, 327 p.

5. *Zamestitel' predsedatelya Zakonodatel'nogo Sobraniya oblasti Semen Mitel'man prinyal uchastie v publichnykh slushaniyakh po voprosu effektivnosti sozdaniya vnutrigorodskikh rayonov kak ot-del'nykh munitsipal'nykh obrazovaniy* [Deputy Chairman of the Legislative Assembly of Semen Mitel'man took part in public hearings on the issue of efficiency of creation of inner city areas of individual municipalities]. Available at: [www.zs74.ru/news/zamestitel-predsedatelya](http://www.zs74.ru/news/zamestitel-predsedatelya).

6. Mazaev V. D. *Publichnaya sobstvennost' v Rossii: konstitutsionnye osnovy* [Public property in Russia: the constitutional foundations]. Moscow, 2004, 194 p.

7. *Poyasnitel'naya zapiska k projektu federal'nogo zakona «O vnesenii izmeneniy v Federal'nyy zakon «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii»* [The explanatory note to the draft federal law «On Amendments to the Federal Law «On General Principles of Local Self-Government in the Russian Federation»]. Available at: [www.asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=469827-6](http://www.asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=469827-6).

8. *Proverochnye i analiticheskie meropriyatiya* [Testing and analytical activities]. Available at: [www.ksp-chel.ru/деятельность/проверочные-и-аналитические-мероприятия/110-zakl-kurchatovskiy-2015-plan-2016-2017](http://www.ksp-chel.ru/деятельность/проверочные-и-аналитические-мероприятия/110-zakl-kurchatovskiy-2015-plan-2016-2017).

9. *Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniju RF ot 12 dekabrya 2013 g.* [Message from the President of the Russian Federation Federal Assembly on December 12, 2013]. *Rossiyskaya gazeta [Legal order]*, 2013, 13 dekabrya, (in Russ.).

10. *Ekspertnaya diskussiya «Mestnoe samoupravlenie na sovremennom etape obshchestvennogo razvitiya» g. Moskva, RANkhiGS, v ramkakh Gaydarovskogo foruma 14 yanvarya 2016* [Panel discussion «Local self-government at the present stage of social development», Moscow, RANHiGS, within the Gaidar Forum January 14, 2016]. Available at: [www.131fz.ranepa.ru/post/93](http://www.131fz.ranepa.ru/post/93).

**Oleg Vladimirovich Dubrovin** – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor Associate Professor of Constitutional and Administrative Law, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: [dov1974@mail.ru](mailto:dov1974@mail.ru).

*Received 10 May 2016.*

---

#### ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Дубровин, О. В. Формирование экономической основы деятельности внутригородских районов городских округов. Промежуточные итоги реформы / О. В. Дубровин // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2016. – Т. 16, № 3. – С. 105–111. DOI: 10.14529/law160318.

#### FOR CITATION

Dubrovin O. V. Creating economic basis of the performance of intraurban districts. Interim results of reforms. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2016, vol. 16, no. 3, pp. 105–111. (in Russ.) DOI: 10.14529/law160318.