

**НАУЧНАЯ СТАТЬЯ**

УДК 93+930+328+352/354

Дата поступления: 15.12.2021
рецензирования: 27.01.2022
принятия: 28.02.2022**Оценка реформы местного самоуправления с внутригородским делением Самары в 2015–2020 гг. со стороны ее участников и населения****М.Н. Матвеев**Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П. Королева,
г. Самара, Российская ФедерацияE-mail: matveev-mn@mail.ru. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7434-5018>

Аннотация: В 2015 году в Самаре была инициирована реформа местного самоуправления через создание в областном центре формально самостоятельных муниципальных образований – внутригородских районов с собственными представительными органами, советами депутатов и избираемыми ими главами внутригородских районов. Данная модель была предусмотрена федеральным законодательством, однако реализована лишь в трех городах России – Челябинске, Махачкале и Самаре. Остальные субъекты Федерации от нее отказались. Таким образом, реализация реформы являлась, по сути, экспериментом. В 2019–2020 г., перед завершением полномочий избранных советов депутатов внутригородских районов Самары первого созыва, автором, являвшимся на тот момент председателем Комитета по местному самоуправлению Самарской губернской думы, был инициирован анализ результатов реформы, давший большой фактический материал. Одним из направлений анализа стало анонимное анкетирование депутатов райсоветов Самары, руководителей территориального общественного самоуправления и социологический опрос населения Самары об эффективности созданной модели местного самоуправления. Стало очевидно, что декларируемых целей – приближения власти к народу – реформа не достигла. Результаты опроса представлены в настоящей публикации.

Ключевые слова: местное самоуправление; реформа; внутригородское деление; Самара.

Цитирование. Матвеев М.Н. Оценка реформы местного самоуправления с внутригородским делением Самары в 2015–2020 гг. со стороны ее участников и населения // Вестник Самарского университета. История, педагогика, филология. 2022. Т. 28, № 1. С. 61–65. DOI: <http://doi.org/10.18287/2542-0445-2022-28-1-61-65>.

Информация о конфликте интересов: автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

© Матвеев М.Н., 2022

Михаил Николаевич Матвеев – доктор исторических наук, профессор кафедры российской истории, Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П. Королева, 443086, Российская Федерация, г. Самара, Московское шоссе, 34.

SCIENTIFIC ARTICLESubmitted: 15.12.2021
Revised: 27.01.2022
Accepted: 28.02.2022**Assessment of local self-government reform with intercity division of Samara in 2015–2020 from perspective of its participants and the population****M.N. Matveev**

Samara National Research University, Samara, Russian Federation

E-mail: matveev-mn@mail.ru. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7434-5018>

Abstract: A reform of local self-government was initiated in Samara in 2015 through the creation of formally independent municipalities in the regional center – those were the intracity districts that had their own representative bodies, Councils of Deputies and the heads of intracity districts elected by them. This model was a part of federal legislation, but was only implemented in three cities of Russia – Chelyabinsk, Makhachkala and Samara. The rest of the subjects of the Federation refused it. Thus, the implementation of the reform was, in fact, an experiment. In 2019–2020, before the duties of the elected first convocation Councils of Deputies of the Samara inner-city districts were completed, the author, who at that time was the chairman of the Committee of Local Self-Government of the Samara State Duma, initiated an analysis of the results of the reform, which gave a lot of factual material. One of the areas of analysis was an anonymous survey of deputies of Samara district councils, heads of territorial public self-government (TPS) and a sociological survey of the population of Samara about the effectiveness of the created model of local self-government. It became obvious that the reform did not achieve its declared goals – bringing authorities closer to the people. The survey results are presented in this publication.

Key words: local self-government; reform; intracity division; Samara.

Citation. Matveev M.N. Assessment of local self-government reform with intracity division of Samara in 2015–2020 from perspective of its participants and the population. *Vestnik Samarskogo universiteta. Istorii, pedagogika, filologiya* =

Vestnik of Samara University. History, pedagogics, philology, 2022, vol. 28, no. 1, pp. 61–65. DOI: <http://doi.org/10.18287/2542-0445-2022-28-1-61-65>. (In Russ.)

Conflict of interest information: the author declares no conflict of interest

© Matveev M.N., 2022

Mikhail N. Matveev – Doctor of Historical Sciences, professor of the Department of Russian History, Samara National Research University, 34, Moskovskoye shosse, Samara, 443086, Russian Federation.

Введение

В 2015 году в Самаре тогдашним губернатором Самарской области Н.И. Меркушкиным была инициирована реформа местного самоуправления через создание в областном центре формально самостоятельных муниципальных образований – внутригородских районов с собственными представительными органами, советами депутатов и избираемыми ими главами внутригородских районов. При этом глава города отныне не избирался населением, а назначался Думой городского округа по конкурсу из кандидатов, отобранных комиссией под председательством губернатора, а сама Дума городского округа Самара также формировалась более не на прямых выборах населением, а из числа депутатов райсоветов, делегируемых по определенной квоте, исходя из численности населения внутригородского района. Объяснялась данная инициатива необходимостью «приближения власти к народу», чтобы, используя выражение Президента России В.В. Путина, граждане могли «дотянуться до нее рукой» [Послание 2013]. Однако критики инициативы губернатора Н.И. Меркушкина подозревали, что реальной ее целью является ликвидация всенародной выборности мэра города и городской Думы с созданием в виде райсоветов «фильтра» по отсечению прохождения оппозиции на городской уровень и фактическим переподчинением местного самоуправления губернатору.

Модель муниципалитетов с внутригородским делением была предусмотрена федеральным законодательством после принятия Федерального закона 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 организации местного самоуправления в Российской Федерации”» (ФЗ 2014). Звучали даже мнение, что в перспективе в крупных городах местное самоуправление будет осуществляться только на внутригородском уровне [Табалин 2015, с. 67–68]. Однако в итоге реализована модель была лишь в трех городах России – Челябинске, Махачкале и Самаре. Считалось, что двухуровневая модель местного самоуправления в областных центрах приблизит власть к населению [Сборник Госдума 2019, с. 143]. Остальные субъекты Федерации от нее отказались. Таким образом, реализация реформы являлась, по сути, экспериментом.

В 2019–2020 г., перед завершением полномочий избранных советов депутатов внутригородских районов Самары первого созыва, автором, являв-

шимся на тот момент председателем Комитета по местному самоуправлению Самарской губернской думы, был инициирован анализ результатов реформы. Были рассмотрены финансовые аспекты реформы, проанализирована передача полномочий от городского уровня к районным и обратно, изучена динамика количества обращений жителей Самары в органы власти различного уровня и так далее. Проведенный Комитетом по местному самоуправлению анализ дал большой фактический материал, обобщенный в сборнике «Реформа местного самоуправления Самары в 2015–2020 гг. Сборник документов и материалов», изданном Самарской губернской думой под редакцией автора (Реформа местного самоуправления Самары 2021). Одним из направлений анализа стало анонимное анкетирование депутатов райсоветов Самары, руководителей территориального общественного самоуправления (ТОС) и социологический опрос населения Самары об эффективности созданной модели местного самоуправления.

Основная часть

В рамках проведения анализа практики реализации Закона Самарской области от 30.03.2015 № 23-ГД «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области» (ЗСО № 23-ГД 2015), а также закона о разграничении полномочий (ЗСО № 74-ГД 2015) комитетом Самарской губернской думы по местному самоуправлению в апреле – мае 2019 года проведено анонимное анкетирование депутатов Советов депутатов внутригородских районов городского округа Самара и руководителей ТОС. Опрашиваемых просили оценить по 11 пунктам как работу друг друга, так и самих себя. Параллельно ГАУ СО «Информационный аналитический центр Самарской области» летом 2019 г. провел опрос населения Самары по приблизительно тем же вопросам.

На момент проведения опроса в городском округе Самара, по данным официальных сайтов, было зарегистрировано всего 279 депутатов Советов депутатов внутригородских районов городского округа Самара (далее – Советы). В ходе анонимного опроса было получено 112 заполненных анкет, что составило 40,1 % от общего числа депутатов. Проводя оценку работы Совета, большинство депутатов оценили его работу на «4» и «5», что составило 26,8 и 57,1 % соответственно. Положительное мнение о работе Советов высказали 77,9 % опрошенных. Необходимо отметить, что все опрошенные депутаты в Железнодорожном внутригородском Совете оценили работу Совета

только положительными оценками, поставив баллы «4» и «5», что в сумме составило 100 %. Наибольший процент отрицательных оценок (1, 2 и 3 балла) работы Совета выставили депутаты Кировского внутригородского района – 27,8 % опрошенных в сумме поставили эти оценки.

Оценивая модель местного самоуправления по пятибалльной шкале, большинство депутатов как положительную отметили существующую систему внутригородских районов как отдельных муниципальных образований с советами депутатов и избираемыми ими главами районных администраций. Положительные оценки, а также прямое указание выбора данной системы местного самоуправления как предпочтительной дали 75,9 % опрошенных. При оценке вопроса формирования Думы городского округа Самара с незначительным перевесом большинство голосов набрала система делегирования депутатов в Думу от Советов – 56,3 %, система прямых выборов в Думу получила 42,9 % голосов опрошенных. При этом способ избрания депутатов Советов по системе «50 % по партийным спискам и 50 % по одномандатным округам» предпочли 74,1 % опрошенных (Реформа местного самоуправления Самары 2021, с. 140).

Один из разделов анкеты включал в себя оценку деятельности по пятибалльной шкале управляющих микрорайонами, а также общественных структур, действующих на сегодняшний день на территории районов – органы ТОС, общественные советы микрорайонов, общественный совет района. При анализе оценки деятельности органов ТОС несмотря на то, что процент поставивших оценку «4» и «5» (положительную оценку) их деятельности составил 41,1 %, необходимо отметить, что оценки от 1 до 3 баллов в сумме составили 31,3 %, а также, что отказались оценить их работу 24,1 % опрошенных, а еще 3,6 % оценили ее на 0 баллов. Поэтому на этом фоне процент положительных оценок выглядит недостаточно высоким. Положительные оценки деятельности управляющих микрорайонами дали 65,2 % опрошенных, низкую оценку их деятельности (с учетом поставивших 0 баллов и отказавшихся оценить их работу) поставили 34,9 % опрошенных. Такая оценка прослеживается и по всем внутригородским районам, кроме Красноглинского – там положительная оценка набрала меньше голосов (41,1 % против 58,9 % отрицательных), при этом максимальный положительный балл получен в Самарском внутригородском районе 88,2 % (Реформа местного самоуправления Самары 2021, с. 143).

Положительные оценки деятельности общественных советов микрорайонов дали 54,4 % опрошенных, низкую оценку их деятельности (с учетом поставивших 0 баллов и отказавшихся оценить их работу) поставили 45,4 % опрошенных. С итоговым результатом не совпали итоги опроса в Кировском (38,9 % против 61,1 %) и Промышленном (37,6 % против 62,4 %) внутригородских районах, где положительная оценка их деятель-

ности почти вдвое уступает суммарной отрицательной. Наибольшую положительную оценку деятельность общественных советов микрорайонов получила в Железнодорожном внутригородском районе – 85,5 %.

Таким образом, результаты проведенного анкетирования дают возможность сделать вывод о том, что предпочтение было отдано существующей системе внутригородских районов как отдельных муниципальных образований с советами депутатов и избираемыми ими главами районных администраций, деятельность советов депутатов внутригородских районов получила довольно высокую оценку.

Одновременно с опросом депутатов было проведено анонимное анкетирование председателей органов ТОС городского округа. На момент проведения опроса в городском округе Самара по данным официальных сайтов было зарегистрировано 76 органов ТОС. В ходе анонимного опроса было получено 45 заполненных анкет, что составило 59,2 % от общего числа органов ТОС. Проводя оценку работы Совета депутатов внутригородского района, большинство опрошенных оценили его работу на «4» и «5», что составило 31,1 и 28,9 % соответственно. Положительное мнение о работе Советов высказали 60 % опрошенных. Оценки неудовлетворительной работы Советов (1, 2 и 3 балла) были даны 35,5 % опрошенных. Таким образом, большинство опрошенных оценило работу Советов как положительную (Реформа местного самоуправления Самары 2021, с. 159–161).

Давая оценку работы общественного совета микрорайона, опрошенные с результатом 53,3 % выразили отрицательное мнение. При этом долю опрошенных с отрицательным мнением можно считать выше, за счет высказанных 5 опрошенными отрицательного мнения по данному вопросу анкеты, засчитанными в графе «Иное» (11,1 %). То есть отрицательная оценка работы общественных советов микрорайона фактически получила 64,4 %. При оценке деятельности управляющих микрорайонами положительно высказались 71,1 % опрошенных. Такой же результат получила и оценка деятельности администрации внутригородского района – положительно высказались также 71,1 % опрошенных.

Оценивая модель местного самоуправления по пятибалльной шкале, большинство опрошенных как положительную отметили существующую систему внутригородских районов как отдельных муниципальных образований с советами депутатов и избираемыми ими главами районных администраций – 60 %. Но и при оценке модели единого муниципалитета с городской и районными администрациями (модель местного самоуправления, существовавшая до реформы местного самоуправления 2015 года) положительное мнение также было высказано большинством опрошенных – 57,7 % (Реформа местного самоуправления Самары 2021, с. 157).

Последний раздел анкеты включал в себя оценку деятельности по пятибалльной шкале управляющих микрорайонами, а также общественных структур, действующих на сегодняшний день на территории районов – органы ТОС, общественные советы микрорайонов, общественный совет района. Положительно оценили деятельность органов ТОС 86,6 % опрошенных. Управляющие микрорайонов также получили большинство положительных оценок 62,2 %. Деятельность общественных советов микрорайонов и общественных советов районов была оценена большинством опрошенных отрицательно – баллы от 1 до 3, а также те, кто отказался оценить их работу, составили 79 и 75,6 % соответственно.

Таким образом, опрошенные с небольшим перевесом в 2,3 % отдали предпочтение существующей системе внутригородских районов как отдельных муниципальных образований с советами депутатов и избираемыми ими главами районных администраций. Высоко оценили деятельность органов ТОС и управляющих микрорайонами.

Благодушную позицию депутатов райсоветов и руководителей ТОС явно подпортили результаты опроса населения, проведенного ГАУ СО «Информационный аналитический центр Самарской области» летом 2019 г. Данные социологов показали, что положительно оценивает деятельность администраций районов Самары только 16 % опрошенных, а депутатов райсоветов – всего 9 %. Столько же положительно оценили деятельность ТОС и общественных советов микрорайонов, деятельность управляющих микрорайонов положительно оценили 12 %, остальные оценили либо отрицательно, либо затрудняются и ничего не знают об их работе. Председателей своих ТСЖ (старших по дому) положительно оценивает 26 %. При этом большинство 40,4 % избирателей считают, что выборы в органы местного самоуправления должны проводиться на непартийной основе, только по одномандатным округам. Сторонников партийной модели среди избирателей оказалось только 7,7 %, а смешанной – 11,8 %, остальные считают, что выборы в органы местного самоуправления должны проходить только по одномандатным округам (Реформа местного самоуправления Самары 2021, с. 8).

Материалы исследования

ЗСО № 23-ГД 2015 – Закон Самарской области от 30.03.2015 № 23-ГД «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области». URL: <https://base.garant.ru/8404943>.

ЗСО № 74-ГД 2015 – Закон Самарской области от 6 июля 2015 года № 74-ГД «О разграничении полномочий между органами местного самоуправления городского округа Самара и внутригородских районов городского округа Самара по решению вопросов местного значения внутригородских районов». URL: <https://docs.cntd.ru/document/464020056>.

Коммерсантъ 2019 – Обошлись без райсоветов // Коммерсантъ – Волга. 05.09.2019 URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4081738>.

Заключение

Результаты анкетирования депутатов и руководителей ТОС и опроса населения показали разительное несовпадение оценки гражданами работы созданных в результате реформы органов местного самоуправления и самооценки их деятельности со стороны самих депутатов: притом что сами депутаты в абсолютном своем большинстве (77,9 %) считали свою деятельность эффективной, так же ее оценивало лишь 9 % населения. Очевидно, что декларируемых целей – приближения власти к народу – реформа не достигла. Эти выводы подтверждались и другими направлениями анализа, проведенного Комитетом по местному самоуправлению Самарской губернской думы – финансовой обеспеченностью внутригородских районов, переданными полномочиями, данными об обращениях граждан в различные уровни власти. На этом основании комитетом было рекомендовано признать реформу не эффективной, ликвидировать внутригородские районы с отдельными представительными органами и восстановить систему местного самоуправления, действовавшую в Самаре до 2015 года. Очевидно, что декларируемых целей – приближения власти к народу – реформа не достигла (Коммерсантъ 2019).

Тем не менее в результате политического решения нового губернатора Самарской области Д.И. Азарова модель с внутригородским делением в 2020 году была перезапущена на новый пятилетний цикл. Была лишь сокращена численность райсоветов за счет перехода на выборы только по одномандатным округам. В 2020 году состоялись новые выборы второго созыва районных Советов внутригородских районов Самары. Большинство избирателей города их проигнорировали, явка на муниципальные выборы по сравнению с 2015 годом сократилась более чем в два раза, в среднем по городу составив 11 %. Следует отметить, что в 2022 году Государственной думой был принят федеральный закон № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», который предусматривал ликвидацию поселкового и внутригородского уровня местного самоуправления в России. Таким образом «самарский эксперимент» скорее всего с истечением срока полномочий райсоветов в 2025 году станет историей, и рекомендации Комитета по местному самоуправлению Самарской губернской думы парадоксальным образом воплотятся в жизнь.

Реформа местного самоуправления Самары 2021 – *Реформа местного самоуправления Самары в 2015–2020 гг.* Сборник документов и материалов / под ред. М.Н. Матвеева. Самара: Самарская губернская дума, 2021. 214 с.

ФЗ 2014 – *Федеральный закон «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»* от 27.05.2014 № 136-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163524.

Библиографический список

Матвеев 2020 – *Матвеев М.Н.* Об опыте регулирования вопросов разграничения полномочий органов местного самоуправления городского округа Самара и внутригородских районов в 2015–2019 годах // *Единство публичной власти в условиях современного общества: сборник трудов Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления* / отв. ред. В.В. Балытников. Москва: ИИУ МГОУ, 2020, 160 С. 44–51. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=44908612&pf=1>.

Послание 2013 – *Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г.* // *Российская газета*. 2013. 13 декабря. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38057>.

Сборник Госдума 2019 – *Сборник материалов основных мероприятий, проведенных Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления в седьмом созыве*. Москва: Издательство Государственной думы, 2019. 320 с. URL: http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/23_Sbornik_mat-lov_po_samoupravleniyu_V_PeChAT.pdf.

Таболин 2015 – *Таболин В.В.* Крупные города в свете реформ законодательства о местном самоуправлении // *Конституционное и муниципальное право*. 2015. № 2. С. 65–68. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=22981542>.

References

Matveev 2020 – *Matveev M.N.* (2020) On the experience of regulating the issues of delimitation of powers of local self-government bodies of the city district of Samara and intracity districts in 2015–2019. In: *Balytnikov V.V. (Ed.) Unity of public authority in modern society: collection of works of the Center for Research on Problems of Territorial Administration and Self-Government*. Moscow: IIU MGOU, 160 p.; pp. 44–51. Available at: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=44908612&pf=1>. (In Russ.)

Message 2013 – *Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly as of December 12, 2013*. *Rossiiskaya gazeta*, December 13. Available at: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38057>. (In Russ.)

State Duma Collection 2019 – *Collection of materials of the main events held by the State Duma Committee on the federal structure and issues of local self-government in the seventh convocation*. Moscow: Izdatel'stvo Gosudarstvennoi Dumy, 320 p. Available at: http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/23_Sbornik_mat-lov_po_samoupravleniyu_V_PeChAT.pdf. (In Russ.)

Tabolin 2015 – *Tabolin V.V.* (2015) Large cities in the light of reforms of the legislation on local self-government. *Constitutional and Municipal Law*, no. 2, pp. 65–68. Available at: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=22981542>. (In Russ.)