УДК 342.25

РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ДЕЙСТВИИ: ОТ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ К ИЗМЕНЕНИЮ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ

Ильиных Алексей Валерьевич,
Российская академия
народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте РФ,
Челябинский филиал,
декан факультета экономики и права,
кандидат юридических наук, доцент,
г. Челябинск, Россия.
E-mail: iav@chel.ranepa.ru.

Аннотация
Статья посвящена правовому анализу последних изменений организационных и территориальных основ местного самоуправления в Российской Федерации. Дана характеристика отдельным элементам правового статуса новых типов муниципальных образований – городскому округу с внутригородским делением и внутригородскому району. Рассмотрены положительные и отрицательные моменты введения нового способа порядка замещения поста главы муниципального образования.

Ключевые понятия:
территориальные основы местного самоуправления, организационные основы местного самоуправления, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район, вопросы местного значения, сити-менеджер, глава муниципального образования.

В 2014 году в нашей стране был дан старт новому этапу уже «нескончаемой» реформе местного самоуправления. Изменения коснулись в первую очередь реформирования организации местного самоуправления в городских округах. Основной концептуальной идеей являлось закрепление возможности создания самостоятельных муниципальных образований на внутригородских территориях городских округов в случаях, установленных законами субъектов Российской Федерации.

В пояснительной записке к законопроекту указывалось, что в крупных городах осуществление местного самоуправления только на общегородском уровне привело во многих случаях 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 оказывалась малоэффективна для обеспечения жизнедеятельности населения, ее деятельность сопровождалась коррупционными скандалами, имели место случаи нецелевого использования бюджетных средств, сомнительной приватизации муниципального имущества и т. д.

В связи с этим статья 2 действующего Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»* была дополнена новыми определениями:

– внутригородской район – внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта Российской Федерации и уставом городского округа с внутригородским делением;

– городской округ с внутригородским делением – городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования.

Иными словами в крупных городах с внутригородским районным делением была введена возможность создания двух-

*Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 03.02.2015) / Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40.Ст. 3822.

уровневой системы местного самоуправления, которая предусматривает создание нового уровня местного самоуправления в городских районах, с избранием в них депутатов и главы района (из состава депутатского корпуса). После вступления закона в силу двухуровневая система могла появиться в городах не автоматически, а решение о ее введении принимают субъекты Российской Федерации в законодательной плоскости и с учетом мнения городских сообществ.

Такой подход не случаен: не везде целесообразно создавать районный уровень внутри крупных городов. Для того чтобы лучше понять, как реформа адаптируется на городской почве, было принято решение провести апробацию новой модели в одном из городов России. Экспериментальной площадкой стал Волгоград. Проект, оформленный как инициатива городского сообщества, прошел обсуждение в различных социальных слоях, был ими поддержан, после чего стартовал в городских районах. В них на собраниях жителей были избраны общественные районные думы, которые в свою очередь избрали общественную городскую думу Волгограда, делегировав в нее своих представителей*.

Общая позиция организаторов данного эксперимента после его завершения сводится к тому, что проект привел к изменению общественно-политических реалий города, создал в нем настоящее самоуправление горожан. Это показало принципиальную исполнимость задачи по юридическому обновлению территориальных и организационных основ местного самоуправления в крупных городах на основе двухуровневой модели и возможность превращения местных институтов самоуправления в площадки для реализации интересов всех социальных групп.

Учитывая вышеизложенный посыл, постараемся, более предметно в юридической плоскости, оценить данные нововведения и обратиться уже не только к экспериментальному, но и к реальному опыту апробации этого «новшества».

Из-за нежелания углубляться в проблему для большинства юристов и простых обывателей суть законопроекта ограничилась решением «отменить прямые выборы глав некоторых муниципальных образований – районов и городов,однако механизм, заложенный в законе, гораздо сложнее; он преследует отнюдь не только политические, но и правовые и экономические задачи. Авторы проекта закона считают необходимым максимально приблизить городскую и районную власть к избирателю и его запросам, а также дать регионам возможность эффективнее управлять развитием малых территорий.

Следовательно, новая повестка дня требует от органов местного самоуправления не только простого исполнения функций по обслуживанию населения, но и большей инициативы, направленной на развитие территорий. Это тот случай, когда глобальная цель – экономический рост страны и его правовое оснащение – начинается с инициатив на «земле». Под эти задачи эксперты-юристы и представители муниципалитетов ожидали и дальнейших шагов законодателей: бюджетной и налоговой реформ, чтобы наконец наполнить деньгами местные бюджеты; расширения вопросов местного значения под обновленную финансовую базу; создания стимулов для развития локальных территорий, межмуниципальных связей и выявления так называемых «точек роста».

Что же произошло на практике?

Первым городским округом, где была введена двухуровневая модель местного самоуправления, стал Челябинский городской округ. В Челябинской области по инициативе руководства региона была запущена программа по реформированию административного центра субъекта – Челябинска.

Все происходило очень оперативно: в мае 2014 года в Законодательное Собрание области 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**, и в конце июня избирательные комиссии теперь уже внутригородских районов назначали выборы депутатов соответствующих районов на 14 сентября 2014 года.

Собственно 14 сентября состоялись выборы депутатов представительных органов внутригородских районов, на которых были избраны 170 депутатов в 7 внутригородских районах, далее от каждого района были делегированы по 7 депутатов представительных органов внутригородских районов в Челябинскую городскую думу (представительный орган городского округа с внутригородским делением).

*Более подробно о реализации данного проекта см.: Миронов Н. Демократия участия // Российская газета от 15.04.2014; Городецкая Н., Малых Я. Реформа МСУ пойдет через Волгоград // Коммерсант от 17.01.2014. С. 3.

**Закон Челябинской области от 10.06.2014 № 706-ЗО (ред. от 18.12.2014) «О статусе Челябинского городского округа и статусе и границах внутригородских районов в составе Челябинского городского округа»/Южноуральская панорама, № 87, 14.06.2014 (спецвыпуск № 24).

После этого уже шли организационно-правовые этапы, в октябре были избраны главы внутригородских районов, в ноябре состоялись публичные слушания по проектам Уставов районов, а в декабре были приняты и сами Уставы, примечательно, что практически все Уставы «новых» муниципальных образований были и структурно и содержательно очень похожи друг на друга, так как их «лекало» было предложено городом*.

Казалось бы, за вторую половину 2014 года удалось многое, однако если содержательно взглянуть на то, что получилось, то первое «позитивное» впечатление будет заметно омрачено. Речь идет о том – чем же могут заниматься внутригородские районы, прежде всего, об объеме их полномочий, а точнее о вопросах местного значения и их финансовом обеспечении.

Давайте обратимся к тексту 131-ФЗ и текстам Уставов внутригородских районов, в них закреплены следующие вопросы местного значения внутригородских районов:

1) формирование, утверждение, исполнение бюджета внутригородского района и контроль за исполнением данного бюджета;

2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов;

3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

4) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах внутригородского района;

5) создание условий для обеспечения жителей внутригородского района услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

6) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей внутригородского района услугами организаций культуры;

7) обеспечение условий для развития на территории внутригородского района физической культуры и массового спорта;

8) создание условий для массового отдыха жителей внутригородского района и организация обустройства мест массового отдыха населения;

9) формирование и содержание архива внутригородского района;

10) утверждение правил благоустройства территории внутригородского района, устанавливающих в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий; организация благоустройства территории внутригородского района;

11) создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства, благотворительной деятельности и добровольчества;

12) организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью;

13) создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка.

Содержательный взгляд на этот перечень любого и обывателя, и юриста позволяет понять, что эти вопросы по отношению к вопросам местного значения городского округа носят характер обеспечительный и не подкреплены приличными финансовыми ресурсами, поэтому вопрос о состоятельности бюджетов внутригородских районов стал определяющим.

В целях реализации положений 131-ФЗ Министерством финансов России разработан проект Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации». Данным документом вводится понятие консолидированного бюджета городского округа с внутригородским делением как совокупности городского бюджета и бюджетов внутригородских районов и определяется перечень доходных источников: отдельно – для городского округа с внутригородским делением и отдельно – для внутригородских районов. [2]

В феврале 2015 года, исходя из закрепленного перечня вопросов местного значения, были утверждены бюджеты внутригородских районов, в цифровом эквиваленте они составили немногим более 40–50 миллионов рублей, при этом примерно $^{3}/_{4}$ бюджетов – это необходимые затраты на денежное содержание аппарата, налоговые, коммунальные и иные необходимые платежи. Фактически на реализацию непосредственно вопросов местного значения остались «копейки»**.

Необходимо также отметить, что наряду с закрепленным перечнем вопросов местного значения внутригородских районов, законода-

*Автором статьи были проведены правовые экспертизы проектов Уставов трех внутригородских районов, результаты которых обсуждались на публичных слушаниях.

**Автором статьи были подготовлены и обсуждены на публичных слушаниях экспертизы проектов бюджетов на 2015 и плановый период 2016–2017 годов двух внутригородских районов.

ми субъекта Российской Федерации и уставом городского округа с внутригородским делением и принятыми в соответствии с ними Уставом внутригородского района за внутригородскими районами могут закрепляться также иные вопросы из числа установленных в соответствии с Федеральным законом вопросов местного значения городских округов. Такое обсуждение сейчас активно ведется (речь идет про вопросы местного значения в сфере культуры, спорта и, возможно, дошкольного и школьного образования – хотя последнее вряд ли будет передано).

На этом можно было бы и окончить наш правовой анализ, но случилось еще одно знаковое событие – Федеральным законом от 03.02.2015 № 8-ФЗ* был внесен ряд изменений в ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части уже не территориальных, а организационно-правовых основ местного самоуправления, которые, судя по всему, очень сильно ударили по первым. Эти изменения касаются непосредственно правового статуса главы муниципалитета, возможных моделей организации муниципальной власти, и они вступили в силу уже 07 марта 2015 года. Причем субъектам Федерации необходимо определиться с закреплением в своем региональном законодательстве избранной ими модели, и сделать это необходимо очень оперативно, так как в сентябре 2015 года должны состояться выборы многих глав муниципальных образований, которых, по мнению региональных законодателей, может уже нужно будет не выбирать, а «назначать».

Постараемся более детально раскрыть суть нововведений. В частности, поправки внесены в ст. 36. («Глава муниципального образования»), в которой, наряду с ранее установленными выборами населением или депутатами из своего состава предусмотрен еще один способ замещения поста главы муниципалитета. Это выборы главы представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, предложенных конкурсной комиссией. Состав комиссии на 50 % формируется из числа депутатов, а на 50 % – представителями губернатора. В случае использования такого способа замещения должности глава муниципального образования будет возглавлять и местную администрацию.

Иными словами перед регионами встал выбор: либо избирать глав населением, либо фактически назначать, заменив процедуру выборов населением введением института выборщиков, хотя зарубежная практика отдельных государств в настоящее время может насчитывать до пять уровней выборов, начиная от муниципальных образований (коммун и районов крупнейших городов: Парижа, Лиона, Марселя) до избрания представителей в Европейский парламент [1], и ничего зазорного в этом нет. В российской действительности вряд ли этот вопрос видится спорным. Даже простой обыватель с большой долей уверенности даст «правильный» ответ на него. Конечно же, региональная власть выберет вариант «назначения», что собственно и было уже предварительно озвучено губернатором Челябинской области, после изучения экспертных мнений. Причем речь идет о том, чтобы «назначать» через процедуру конкурса не только руководителей городских округов, где в прошлом году были введены институты сити-менеджеров, но и в муниципальных районах, а также в поселениях, отменив там прямые выборы глав населением.

Что нам дают эти изменения? Любое решение, изменяющее принцип функционирования сложной социальной системы, содержит как открывающиеся новые возможности для ее развития и управления этим процессом, так и очевидные сложности, которые надо знать и учитывать, а по возможности минимизировать их негативные последствия.

Рассмотрим ожидаемые плюсы и минусы решения о смене способа определения главы муниципалитета.

Начнем с «плюсов».Из обихода исчезнут такие словосочетания, как «сити-менеджер», «двуглавая власть». Несмотря на проводимые разъяснения в прессе у населения оставалось много вопросов, кто такой сити-менеджер, какие полномочия у главы администрации и главы муниципалитета и так далее. С введением нового механизма не будет путаницы в головах. Новая система подразумевает наличие двух ветвей власти – представительной в лице депутатов во главе со спикером (председатель Совета депутатов) и исполнительной (глава муниципалитета и его команда). При этом глав городов и районов будут выбирать комиссии, состоящие наполовину из районных или городских депутатов, а наполовину из представителей определяемых губернатором. При назначении глав поселений своих делегатов в конкурсную комиссию в помощь сельским депутатам будет отправлять глава

*Федеральный закон от 03.02.2015 № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Собрание законодательства РФ. 09.02.2015.№ 6. Ст. 886.

муниципального района. Утверждать руководителя исполнительной власти в должности будут представительные органы соответствующего уровня.

В связи с этим необходимо отметить, что ранее глава муниципального образования избирался в ходе прямых выборов и нес ответственность перед избирателями и перед законом, но теперь он должен также отвечать перед губернатором, президентом, правительством, которые ставят задачи и должны обеспечивать их выполнение финансовыми ресурсами. При новой системе также заметно повышается значимость депутатского корпуса, который будет утверждать главу муниципального образования. Кроме того, подобные изменения делают ответственность губернатора перед жителями муниципалитета прямой, а не косвенной, ведь именно его представители будут предлагать депутатам для рассмотрения две кандидатуры.

Немаловажным фактором видится возможность проведения ротации среди управленцев – более опытных и успешных назначать в слабые территории, чтобы «вытягивать» их из сложной экономической ситуации. Кроме того, возможна экономия бюджетных средств за счет уменьшения количества выборов и возможности при такой системе всем депутатам и даже главам Советов (особенно в сельских и городских поселениях) работать на общественных началах.

На сегодня большинство муниципальных образований дотационные в той или иной степени (в основном на 60–80% местные бюджеты зависят от перечислений из бюджета субъекта Федерации), поэтому логичной видится идея усиления связи процесса формирования органов местного самоуправления (с участием губернатора) и реализацией полномочий, в том числе и государственных, которые переданы крупным муниципалитетам, за счет фактически областных средств.

Что касается «минусов». Налицо явный конфликт 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с Конституцией России, а именно ее статьей 12, где сказано, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, которое самостоятельно в пределах своих полномочий, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Теперь получается, что региональная власть фактически будет формировать муниципальную власть (речь идет о праве губернатора формировать половину состава конкурсной комиссии при отборе претендентов). Это не вписывается в дух конституционной нормы, так как другая половина комиссии и сам представительный орган вряд ли осмелятся высказать противоположную точку зрения, а тем более проголосовать против кандидатуры, рекомендованной командой губернатора.

Жители муниципалитетов и так предельно лояльны к любой действующей власти – исполнительной или представительной. Кого им рекомендуют, за того они часто едва ли не единогласно и голосуют. В муниципальных образованиях многих регионов нет базы для организованного социального, а тем более политического протеста: рассерженные горожане и прочие несогласные как массовое явление отсутствуют. Они, как и несистемные оппозиционеры, малочисленны и не являются сплоченной группой давления. Из опыта работы муниципалитетов видно, что население фактически не пользуется правом отзыва неугодного им главы (трудно вспомнить хотя бы один пример отзыва плохо работающего главы населением в России). Зато теперь губернатор, как и избранный по его рекомендации глава муниципалитета, будет лично отвечать за все происходящее на каждой территории, в каждом муниципальном образовании, то есть за каждую текущую водопроводную трубу, прорванную канализацию и т.п.

Однако во всей этой истории остается неясным вопрос, по какому пути пойдет пилотный проект реформы – Челябинск, где, как мы отмечали выше, недавно прошли выборы, определились глава города и внутригородских районов, а также уже назначены сити-менеджеры.

Судя по активно развивающимся изменениям в законодательстве и политической обстановке, в Челябинске также возможно изменение структуры организационно-территориальных основ. После вступления в силу соответствующего областного закона (март 2015 года) челябинским депутатам предстоит подготовить поправки в Устав города и Уставы внутригородских районов, обсудить их на публичных слушаниях, утвердить на своих заседаниях и в Министерстве юстиции РФ. Затем, если главы внутригородских районов и глава Челябинска добровольно сложат свои полномочия (полномочия глав, но при этом, оставаясь председателями представительных органов власти), тогда будут объявлены конкурсы. Ключевая с точки зрения права здесь фраза – добровольно, которая лишь обеспечивает истинную политическую волю.

На должность главы Челябинска кандидатуры будет предлагать губернатор, на должности глав районов – глава города. Новая структура власти в Челябинске может быть введена еще до сентября 2015 года (областному центру не обязательно дожидаться единого дня голосования, так как выборы депута-

тов внутригородских Советов прошли в городе в сентябре 2014 года.Их полномочия истекут лишь в 2019 году).

Получается, что в этой схеме отсутствует должность сити-менеджера (главы администрации), которая еще весной и летом прошлого года была ключевой и приоритетной в системе организационно-территориальных основ местного самоуправления.

Подводя итог нашему простому анализу изменений территориальных и организационно-правовых основ, можно отметить, что каждый сам для себя может оценить важность «плюсов» и «минусов» новшеств. При этом нельзя не учитывать, что в современных условиях переход правового регулирования к единоначалию и жесткой вертикали власти вполне объясним и, вероятно, на какое-то время необходим. Однако уже произошедшие только за последний год изменения, касающиеся организационных основ местного самоуправления, выявляют чрезмерно изменчивую позицию федерального и регионального законодателя, которые на коротком отрезке времени очень часто меняли свое представление о возможных способах формирования органов местного самоуправления во взаимосвязи с территориальными преобразованиями муниципалитетов. В связи с этим нам хотелось бы искренне верить, что данные законодательные изменения стали именно результатом осмысления опыта развития местного самоуправления за последние два десятилетия, а не сиюминутного и не подкрепленного ничем политико-правового желания, и их цели – это восполнение пробелов в действующей двухуровневой модели местного самоуправления и приближение власти к населению, которому наконец-то возможно будет дотянуться до нее рукой.

1. Ильиных А.В., Старостина И.А. Территориальное построение государства как фактор выбора избирательной системы (к постановке вопроса) // Социум и власть. 2009. N 1(21). С. 70.

2. Мошаров С.И. Формирование и исполнение бюджетов городского округа с внутригородским делением и внутригородских районов: опыт Челябинска // Практика муниципального управления. 2015. N 1. С. 39.

References

1. Ilinykh A.V., Starostina I.A. (2009) Territorial'noye postroyeniye gosudarstva kak faktor vybora izbiratel'noy sistemy (k postanovke voprosa) [Territorial state organization as the factor of choosing elective system (to the formulation of problem)] // Sotsium i vlast, N 1(21), 70.

2. Mosharov S.I. (2015) Formirovaniye i ispolneniye byudzhetov gorodskogo okruga s vnutrigorodskim deleniyem i vnutrigorodskikh rayonov: opyt Chelyabinska [Form and implementation of budgets of urban district and with inner city division: Chelyabinsk experience] // Praktika munitsipal'nogo upravleniya, N 1, 39.

UDK 342.25

REFORM OF LOCAL GOVERNMENT IN ACTION: FROM TERRITORIAL TRANSFORMATIONS TO CHANGING INSTITUTIONAL FRAMEWORK

Ilinykh Aleksey Valeryevich,
Russian Presidential Academy
of National Economy
and Public Administration,
Chelyabinsk branch,
Dean of the Faculty
of Economics and Law,
Cand. Sc. (Law),
Associate Professor.
Chelyabinsk, Russia.
E-mail: iav@chel.ranepa.ru

Annotation
The article is devoted to analysis of recent changes in the legal organizational and territorial principles of local self-government in the Russian Federation. The characteristic of the some separate elements of the legal status of new types of municipalities – urban district with urban division and inner city areas – is given. The author considers positive and negative points about the implementation of a new method of substitution of the post of head of the municipality.

Key concepts:
the territorial basis of local self-government,
organizational basis for local government,
urban district with inner urban division,
inner city areas,
local issues,
City Manager,
head of the municipality.