УДК 352

Ильиных Алексей Валерьевич

кандидат юридических наук, доцент
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
Челябинский филиал
Россия, Челябинск

Лукьянов Олег Александрович

магистрант направления подготовки «Государственное и муниципальное управление»
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
Челябинский филиал
Россия, Челябинск

OlegLukyanov@list.ru

Alexey V. Ilyinykh

Candidate of Law, Associate Professor
Russian academy of national economy and public service under the President of the Russian Federation
Chelyabinsk branch
Russia, Chelyabinsk

Oleg A. Lukyanov

master of the direction of preparation «The public and municipal administration»
Russian academy of national economy and public service under the President of the Russian Federation
Chelyabinsk branch
Russia, Chelyabinsk

OlegLukyanov@list.ru

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ: ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

LOCAL SELF-GOVERNANCE IN THE CHELYABINSK REGION: ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS

Аннотация

Статья посвящена анализу основных принципов государственной политики в сфере организации местного самоуправления в Челябинской области. Целью статьи является анализ содержания нормативных актов, регулирующих организацию муниципальных образований в Челябинской области с учетом новелл муниципального законодательства 2015-2020 годов.

Ключевые слова:

государственная политика, органы местного самоуправления

Abstract

The article is devoted to the analysis of the basic principles of state policy in the field of organization of local self-government in the Chelyabinsk region. The purpose of the article is to analyze the content of regulatory acts governing the organization of municipalities in the Chelyabinsk region, taking into account the novelties of municipal legislation in 2014-2020.

Keywords:

government policy, local government

Поскольку многие вопросы организации местного самоуправления осуществляются на уровне регионов, а именно органы государственной власти субъектов РФ, согласно действующему законодательству, оказывают значительное влияние на порядок формирования муниципальных органов власти, на определение границ и статус муниципальных образований, представляет научный интерес анализ актуального состояния организационных и правовых основ местного самоуправления на примере Челябинской области.

Более того, актуальность исследования подчеркивает тот факт, что данное положение официально получит закрепление в Конституции РФ после одобрения поправок к Основному закону на всенародном голосовании 1 июля 2020 г. [1].

Организационные и правовые основы местного самоуправления в Челябинской области определены в ряде региональных нормативных актов. Основополагающим из них является Закон Челябинской области от 26 октября 2006 г. № 66-ЗО «Об административно-территориальном устройстве Челябинской области», согласно которому, «к административно-территориальным единицам в Челябинской области относятся: города с территориальным районом, города, районы, поселки городского типа (рабочие поселки), сельсоветы» [8]. Таким образом, мы видим, что указанное понятие не соотносится с понятием «муниципальное образование» в смысле, данном ему Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об основных принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее – Закон № 131-ФЗ), и ближе по смыслу к понятию «населенный пункт», и то – только в части.

Перечень административно-территориальных единиц утвержден в Постановлении Законодательного Собрания Челябинской области от 25 мая 2006г. № 161 «Об утверждении перечня муниципальных образований (административно-территориальных единиц) Челябинской области [13] и населенных пунктов, входящих в их состав», а также в Уставе (Основном законе) Челябинской области [6].

На данный момент местное самоуправление в Челябинской области осуществляется на территории 15 городских округов, 1 городского округа с внутригородским делением, 27 муниципальных районов, 27 городских поселений, 7 внутригородских районов и 242 сельских поселения. Самые молодые муниципальные образования – Озерск, Снежинск и Трехгорный, которые имеют статус закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО) и являются городскими округами [15].

В соответствии с Законом № 131-ФЗ статус и границы муниципальных образований устанавливаются законами Челябинской области.

Численность населения Челябинской области по данным Челстата на 01.01.2020 г. составляет 3 466 369 человек. Доминирующая часть из них проживает в городах (более 2,8 млн чел.), в сельской местности – около 600 тыс. чел [15].

Согласно Закону Челябинской области от 28.10.2004 № 308-ЗО «О наименованиях органов местного самоуправления и глав муниципальных образований

в Челябинской области» представительные органы городских и сельских поселений, а также внутригородских районов г. Челябинска именуются Совет депутатов, в муниципальных районах и городских округах – Собрание депутатов. И только представительный орган г. Челябинска называется Челябинской городской Думой [5]. Что касается глав муниципальных образований, то они так и именуются «Глава» и далее добавляется наименование муниципального образования. Таким образом, термин «мэр» на данный момент не является официальным наименованием главы, а используется только в неофициальных источниках информации, в частности, в СМИ.

С точки зрения территориальных основ организации местного самоуправления Челябинская область интересна тем, что первая в стране внедрила в реальную муниципальную практику новеллы законодательства 2014 года, а именно ввела на своей территории в административном центре региона новые виды муниципальных образований – городской округ с внутригородским делением и внутригородской район.

Напомним, что с 2014 года, благодаря вступлению в силу Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ [3] городские округа как тип муниципального образования могут существовать в двух подвидах: как городской округ и как городской округ с внутригородским делением. Как гласит закон в новой редакции, в городских округах <…> местное самоуправление может осуществляться также на территориях внутригородских районов» [2], т.е. благодаря вступлению в силу данного закона появился еще один тип муниципального образования – внутригородской район.

Причем, для получения статуса как городского округа с внутригородским делением, там и внутригородского района, принимается соответствующий закон субъекта РФ.

Челябинский городской округ стал первым муниципальным образованием в Российской Федерации, где была реализована данная возможность. С целью выявления мнения населения городского округа 04 июня 2014 г. состоялись публичные слушания по вопросу преобразования Челябинского городского округа в городской округ с внутригородским делением.

Далее Законодательным собранием Челябинской области были приняты Закон Челябинской области от 10.10.2014 г. № 703-ЗО «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе» (далее – Закон №703-ЗО) и Закон Челябинской области от 10.06.2014 г. № 706-ЗО «О статусе и границах Челябинского городского округа и внутригородских районов в его составе» (далее – Закон № 706-ЗО).

Закон № 706-ЗО установил, что Челябинский городской округ наделен статусом Челябинского городского округа с внутригородским делением со следующими внутригородскими районами: Калининский, Курчатовский, Ленинский, Металлургический, Советский, Тракторозаводский, Центральный. Законом также были определены границы городского округа, каждый район наделен статусом внутригородского района и установлены их границы [10].

Согласно Закону № 131-ФЗ, «критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта РФ и уставом городского округа с внутригородским делением» [2]. Так, например, в ст. 6 Устава Челябинска закреплено, что «деление Челябинского городского округа с внутригородским делением на внутригородские районы осуществляется с учетом исторически сложившегося внутригородского территориального устройства» [14].

Кроме того, Устав Челябинска дублирует указанные положения Закона №706-ЗО, содержит понятие внутригородского района города Челябинска, а также определяет перечень вопросов местного значения внутригородского района, который несколько шире, чем тот, который предусмотрен Законом №131-ФЗ [14], что, впрочем, возможно в рамках действующего законодательства.

С появлением на территории Челябинского городского округа семи самостоятельных муниципальных образований в них были созданы свои органы местного самоуправления и приняты уставы.

Причем, согласно федеральному законодательству, вопросы местного значения внутригородских районов могут быть расширены на основе закона субъекта РФ. Данным положением закона Челябинская область также воспользовалась. Так, в соответствии с Законом Челябинской области от 24.03.2015 № 138-ЗО федеральный перечень из 11 пунктов, закрепленный в ст. 16.2 Закона № 131-ФЗ был дополнен еще 13 пунктами, среди которых:

«1) организация в границах внутригородских районов электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;

2) осуществление муниципального земельного контроля в границах внутригородских районов;

3) участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах внутригородских районов;

4) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах внутригородских районов» [11] и т.д.

Как мы видим, полномочия были переданы самые основополагающие, обеспечивающие основную жизнедеятельность местного населения, что представляется достаточно дискуссионным вопросом, поскольку:

- подобные же полномочия остались также и на уровне городского округа в целом (согласно Уставу г. Челябинска), и как будет происходить распределение ответственности за их решение – не совсем понятно;

- решение такого большого перечня вопросов требует достаточного серьезных объемов финансирования, а это, в свою очередь, никак не согласуется с постоянной проблемой бюджетной недостаточности внутригородских районов.

С точки зрения организационных основ местного самоуправления в Челябинской области, то последовательно реализуя положения муниципальной реформы 2014 года, в Челябинске, были внесены существенные изменения в порядок формирования представительного органа – Челябинской городской Думы, которые были закреплены в Законе № 703-ЗО.

В частности, согласно закону, Челябинская городская Дума включает 49 депутатов, состав которых формируется путем делегирования из советов депутатов семи внутригородских районов города с равной независимо от количества населения района нормой представительства (по 7 человек от каждого района) [9]. Причем, в первоначальной версии закона от Центрального внутригородского района планировалось только 5 депутатов, в связи с тем, что там самая маленькая численность избирателей, но затем была введена равная норма представительства и проведены довыборы двух депутатов.

В свою очередь, представительные органы внутригородских районов – Советы депутатов – формируются путем голосования местного населения внутригородского района на муниципальных выборах, которые проводятся в соответствии с Законом Челябинской области от 10.07.2006 № 36-ЗО «О муниципальных выборах в Челябинской области» во второе воскресенье сентября [7]. Представительные органы формируются на пять лет. Соответственно, в Челябинске на данный момент

функционируют семь советов депутатов внутригородских районов и Челябинская городская Дума второго созыва (выборы проходили в 2014 и в 2019 годах).

После формирования представительных органов внутригородских районов и самого города были избраны из состава районных советов главы внутригородских районов. Вопросы с принятием уставов внутригородских районов (благодаря разработке «модельного» варианта устава на уровне города) и бюджеты тоже достаточно быстро были решены. Однако, как указывает А.В. Ильиных в отношении бюджетов районов, несмотря на оперативность решения вопросов, «четкого понимания того, как они будут реализовываться, ни у кого не было» [17, с. 110].

Можно также отметить, что регион, следуя очередному предложению законодателя 2015 года, внедрил на своей территории альтернативные способы замещения должности глав муниципальных образований – «из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса», заменив существующие до этого процедуры избрания либо на муниципальных выборах, либо из состава представительного органа муниципального образования.

Напомним, что после вступления в силу Федерального закона от 03.02.2015 г. № 8-ФЗ [4] стал возможен третий вариант замещения должности главы муниципального образования - «представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса». И в этом случае, глава муниципального образования одновременно является главой администрации.

Так, например, согласно п. 2 ст. 33 Устава Челябинска, «Глава города Челябинска избирается на пять лет Челябинской городской Думой из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет Администрацию города Челябинска». В свою очередь, «порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность Главы города Челябинска, общее число членов конкурсной комиссии устанавливаются решениями Челябинской городской Думы. Половина членов конкурсной комиссии назначается Челябинской городской Думой, а другая половина - Губернатором Челябинской области» [14].

Ранее, до 2015 года, Глава города являлся одновременно председателем представительного органа – Челябинской городской Думы, а Глава администрации замещал должность на контрактной основе, выполнял преимущественно хозяйственные функции и неофициально именовался «сити-менеджер».

Данный этап муниципальной реформы повлек за собой серьезное усиление органов государственной власти субъектов РФ в части порядка их формирования и дальнейшего фактического лишения органов местного самоуправления самостоятельности. Названные изменения получили неоднозначную оценку и вызвали множество вопросов и дискуссий как в научной среде, так и в муниципально-правовой практике [16, с. 143].

Логическим продолжением данной тенденции стал и Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ, согласно которому ст. 131 Конституции РФ будет дополнена следующими положениями: «Органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом» [1]. Напомним, что на данный момент положения закона не вступили в силу, и это произойдет только после одобрения поправок на всенародном голосовании 1 июля 2020 года.

Такой порядок замещения должности главы муниципального образования является основным для городских округов и муниципальных районов Челябинской области.

Что касается порядка формирования представительных органов местного самоуправления в других типах муниципальных образований на территории Челябинской области, то здесь следует отметить, что, например, в муниципальных районах, преобладающим способом является проведение муниципальных выборов. Хотя законодатель предлагает, как вариант, формирования способ делегирования, когда из советов депутатов городских и сельских поселений в равной норме представительства делегируются депутаты в представительный орган муниципального района, а также делегатом является глава городского или сельского поселения.

В Челябинской области 27 муниципальных районов, и только в Агаповском, Ашинском и Брединском районах представительный орган района состоит из глав поселений, входящих в состав района, и депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава по два человека от каждого представительного органа поселения в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства.

Также хотелось бы отметить, что Законом Челябинской области от 11.06.2015 № 189-ЗО «О некоторых вопросах правового регулирования организации местного самоуправления в Челябинской области» регулируется порядок формирования представительных органов, порядок избрания глав муниципальных образований разного типа, существующих на территории Челябинской области с указанием конкретного перечня данных муниципалитетов для применения определенного порядка, некоторые требования к кандидатам на пост главы муниципального образования и порядок вступления им в полномочия [12].

В отношении государственного управления развитием организационных и правовых основ местного самоуправления в регионе хотелось бы отметить, что Управлением государственной службы и противодействия коррупции Правительства Челябинской области в рамках Государственной программы Челябинской области «Оптимизация функций государственного (муниципального) управления в Челябинской области и повышение эффективности их обеспечения» реализуется Ведомственный проект «Оптимизация системы муниципального управления: организационных структур, штатной численности и оплаты труда в органах местного самоуправления муниципальных образований Челябинской области» (2018-2021 годы) [18].

Целью проекта является повышение качества управления на местах за счет совершенствования организационных структур, кадрового состава и профессионального потенциала муниципальных служащих. К участию в разработке проекте привлечены эксперты НИУ «ВШЭ». Они провели аудит 22 муниципальных образований, от сельских поселений до муниципальных районов. После этого были сформированы типовые модели организационных структур органов местного самоуправления для всех типов муниципальных образований, произведены нормативные расчеты штатной численности сотрудников разных профильных органов с учетом сформированной матрицы объема полномочий, разработаны практические методики оценки эффективности и результативности деятельности муниципальных служащих. В течение 2020 года предстоит более детально проанализировать выполняемые органами местного самоуправления функции, упорядочить управленческие структуры и штатную численность [18].

Таким образом, можно сделать вывод, что на территории Челябинской области уделяется большое внимание развитию и совершенствованию местного самоуправления, самым активным образом внедряются в муниципальную практику все

новеллы законодательства, что сопровождается пополнением региональной базы законодательства в исследуемом аспекте.

Список литературы:

1. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Российская газета. № 55. 16.03.2020.

2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. № 202. 08.10.2003.

3. Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ (ред. от 03.02.2015) «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» // Российская газета. № 121. 30.05.2014.

4. Федеральный закон от 03 февраля 2015 г. № 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"» // Российская газета. № 24. 06.02.2015.

5. Закон Челябинской области от 28.10.2004 № 308-ЗО (ред. от 31.03.2015) «О наименованиях органов местного самоуправления и глав муниципальных образований в Челябинской области» [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: http://docs.cntd.ru/document/802025011. (дата обращения: 25.05.2020).

6. Закон Челябинской области от 09.06.2006 № 22-ЗО (ред. от 30.10.2018) «Устав (Основной закон) Челябинской области» [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: http://docs.cntd.ru/document/802065611. (дата обращения: 25.05.2020).

7. Закон Челябинской области от 10.07.2006 № 36-ЗО (ред. от 06.03.2020) «О муниципальных выборах в Челябинской области» [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: http://docs.cntd.ru/document/423908888. (дата обращения: 30.05.2020).

8. Закон Челябинской области от 26.10.2006 № 66-ЗО (ред. от 31.10.2013) «Об административно-территориальном устройстве Челябинской области» [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: http://docs.cntd.ru/document/802080108. (дата обращения: 25.05.2020).

9. Закон Челябинской области от 10.06.2014 № 703-ЗО (ред. от 12.03.2015) «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе» // Южноуральская панорама. № 87. 14.06.2014. (спецвыпуск № 24).

10. 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).

11. Закон Челябинской области от 24.03.2015 № 138-ЗО (ред. от 03.09.2019) «О закреплении за внутригородскими районами в составе Челябинского городского округа некоторых вопросов местного значения городского округа» [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: http://docs.cntd.ru/document/ 428520521. (дата обращения: 25.05.2020).

12. Закон Челябинской области от 11.06.2015 № 189-ЗО (ред. от 01.03.2017) «О некоторых вопросах правового регулирования организации местного самоуправления в Челябинской области» [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: http://docs.cntd.ru/document/428564877. (дата обращения: 25.05.2020).

13. Постановление Законодательного собрания Челябинской области от 25.05.2006 № 161 «Об утверждении перечня муниципальных образований (административно-территориальных единиц) Челябинской области и населенных пунктов, входящих в их состав» [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: http://docs.cntd.ru/document/802063870. (дата обращения: 25.05.2020).

14. Устав города Челябинска. Принят Решением Челябинской городской Думы от 26 мая 2015 г. № 9/2) (ред. от 28.05.2019) // Вечерний Челябинск. - № 43. - 05.06.2015.

15. Административно-территориальное устройство Челябинской области [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства Челябинской области. URL: https://pravmin74.ru/administrativnoe-delenie. (дата обращения: 30.05.2020).

16. Благов Ю.В. Эволюция муниципального права в 2014-2016 гг. // Правоприменение. 2017. Т. 1. № 2. С. 141-154.

17. Ильиных А.В. Проблемы определения правового статуса внутригородских районов // Науч. ежегодник Ин-та философии и права Урал. отд-ния РАН. 2017. Том 17. Вып. 1. С. 106–119.

18. Оптимизация системы местного самоуправления [Электронный ресурс] // Официальный сайт Управления государственной службы и противодействия коррупции Правительства Челябинской области. URL: http://gosslujba.pravmin74.ru/documents/optimizaciya-sistemy-municipalnogo-upravleniya. (дата обращения: 05.06.2020).