

УДК 34

РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ: ПРОМЕЖУТОЧНЫЕ ИТОГИ УПРАВЛЕНЧЕСКОГО ЭКСПЕРИМЕНТА

*М.С.НАГОРНАЯ, ОУ ВО "ЮУИУиЭ", г. Челябинск, Россия
e-mail marya.nagornaya@mail.ru*

*О.А. РОГОЗИНА, ОУ ВО "ЮУИУиЭ", г. Челябинск, Россия
e-mail olgarogozina94@yandex.ru*

Аннотация

В данной статье рассматриваются промежуточные итоги реформирования системы местного самоуправления Челябинской области в период с 2014 по 2015 год. Проанализированы принятые изменения и дополнения законов в рамках перехода к "одноглавой" системе управления.

Ключевые слова: реформа, реформирование, местное самоуправление, Законодательное Собрание Челябинской области, Челябинск.

Актуальность. В настоящее время российское местное самоуправление находится на пороге важного рубежа в своем развитии. Местное самоуправление представляет собой один из важнейших институтов современного общества. Сегодня оно является важнейшей формой самоорганизации граждан.

Под местным самоуправлением понимается право и способность органов регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, прямого, равного и всеобщего голосования. Советы или собрания могут располагать подотчетными им исполнительными органами [4].

В основу реформы местного самоуправления заложена объективная необходимость сближения местной власти и населения в целях возможности повышения качества предоставляемых муниципальных услуг. Для реализации была разработана двухуровневая модель административно –территориального устройства, в соответствии с которой к первому уровню местного самоуправления относятся городские округа и муниципальные районы, ко второму – городские и сельские поселения [3].

В соответствии с принятым 10.06.2014 г. депутатами законодательного собрания решением и введением двухуровневой модели организации местного самоуправления с районным делением по Закону Челябинской области от 10.06.2014 г. № 703–ЗО "Об

осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе", внутригородские районы города Челябинска получили статус муниципальных образований. Деление города на внутригородские районы осуществлялось с учетом исторически сложившегося территориального устройства, предусматривающего наличие в городе семи районов: Калининского, Курчатовского, Ленинского, Metallургического, Советского, Тракторозаводского, Центрального – при условии соблюдения их территориальной целостности [21].

В результате муниципальных выборов депутатов Челябинской области, в единый день голосования 14.09.2014 г. Челябинск первым из крупных российских городов перешел на двухуровневую систему самоуправления с районным делением, давая старт реформе муниципального управления.

За анализируемый период в уставы районов были внесены некоторые изменения:

– Внесены изменения и дополнения в Уставы внутригородских районов города Челябинска [5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12].

– Советы депутатов районов наделены правом получать ежегодные отчеты глав внутригородских районов о результатах их деятельности, деятельности администрации районов, в том числе о решении вопросов, поставленных советами.

– Советы депутатов внутригородских районов наделены правом утверждения проектов бюджетов внутригородских районов, а также отчетов о его исполнении.

– Советы депутатов внутригородских районов наделены правом законодательной инициативы в законодательном собрании Челябинской области и др.

За анализируемый период в ходе реализации эксперимента по внедрению двухуровневой модели местного самоуправления выявился ряд проблемных точек:

– отсутствие необходимой законодательной базы;

– неопределенно соотношение ресурсов и полномочий органов местного самоуправления;

– неразграниченность полномочий, источников финансирования между городом и внутригородскими районами;

– недостаточность собственной доходной базы местных бюджетов;

– слабая информированность населения о проводимой реформе (о внедрении двухуровневой модели местного самоуправления).

Местное самоуправление нуждается в самом серьезном внимании и поддержке со стороны государства и, в первую очередь, в возможности развивать налогооблагаемую базу местных бюджетов, развивать потенциал своего территориального роста.

Одним из нововведений реформы стало приравнивание должности председателя совета депутатов внутригородских районов к должности главы района [5], избранные депутаты вошли в состав районных собраний депутатов, сформированных в каждом муниципальном образовании – внутригородском районе. Выполняет решение главы района, назначаемый комиссией, состоящей из депутатов и представителей городской власти, бывший глава администрации района.

Аналогичная ситуация исторически сложилась на уровне городской администрации: глава округа избирается из состава городской думы и исполняет полномочия ее председателя. дума, в свою очередь назначает главу администрации города (т.е. сити – менеджера) по представлению губернатора Челябинской области. Должность главы администрации города занимал Евгений Николаевич Тефтелев, а главы Челябинска – председатель городской думы Станислав Иванович Мошаров.

За анализируемый период двуглавая система управления показала свою недостаточную эффективность. Закон Челябинской области от

12.03.2015 № 135–ЗО "О внесении изменений в статьи 4 и 8 Закона Челябинской области "Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе", подразумевает четкое деление управления городом на две ветви: представительная, которая состоит из депутатов и председателя совета депутатов; исполнительная, где высшее должностное лицо – это глава муниципального образования.

26.05.2015 г. депутаты Челябинской городской думы внесли изменения в устав города, были откорректированы статьи, которые касаются наименования и нового принципа избрания главы города [5]. Порядок назначения главы города подразумевает избирание последнего депутатами из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией, состоящей из народных избранников и представителей администрации губернатора. Избранный кандидат одновременно является и руководителем администрации города [22].

Схема, которая была принята областным парламентом, распространена на Златоуст, Верхний Уфалей, Карабаш, Копейск, Кыштым, Магнитогорск, Миасс, Троицк, Усть-Катав, Чебаркуль, Южноуральск, ЗАТО Локомотивный, Озерск, Снежинск, Трехгорный, но для эксперимента старая схема осталась действительной в трех муниципалитетах: Карталинском, Кусинском и Нязепетровском районах [24].

В результате избрания главой города Челябинска стал Евгений Николаевич Тефтелев, Курчатовского района – Максим Михайлович Осипенко, Калининского – Сергей Валерьевич Колесник, Центрального – Виктор Александрович Ереклинцев, Тракторозаводского района – Владимир Александрович Горбунов, Металлургического – Дмитрий Викторович Петров, Советского – Михаил Васильевич Буренков и Ленинский район возглавил Александр Евгеньевич Орел.

Специалисты по-разному оценивают новый этап реформирования местного самоуправления в городе Челябинске. "Руководитель думы главой города больше не будет, но представительные и исполнительные органы власти сохраняются, – объяснял Владимир Викторович Мякуш, председатель законодательного собрания Челябинской области. – Вы же знаете, сколько конфликтов было между главами округов и сити –

менеджерами. Из-за того, что хозяйственные функции имел глава администрации, а финансовые рычаги – представительный орган власти, возникали трения, тем самым наносился ущерб общему делу. Сейчас звено сити – менеджеров устраняется" [25].

Политолог Александр Васильевич Подопригора утверждает, что торопиться с нововведениями не стоило. Он считает, что скоропалительное переизбрание Глав округов создает опасную социально–политическую ситуацию, которая фактически отдаляет муниципальную власть от граждан, не доверяя и не уважая их мнение. "Это заведомо провальная, очень неустойчивая политико-управленческая схема, поскольку переворачивает пирамиду власти в регионе с основания на конечник", – писал Подопригора в своем блоге [26].

Аналогичной позиции придерживаются фракции оппозиции: лидер коммунистов Игорь Викторович Егоров акцентирует свое внимание на то, что в области сделали законной отмену прямых выборов и отстранили граждан от участия в голосовании, но эти ограничения не соответствуют Конституции РФ.

Губернатор Челябинской области Борис Александрович Дубровский считает, что новая система сможет улучшить качество работы на местах, также отмена выборов сэкономит бюджетные средства, с принятием новой системы местного самоуправления повысится

роль губернатора, совета депутатов и глав районов.

Эксперты считают, что в современном мире демократизация, то есть децентрализация власти и ресурсов, является ключевым условием социально–экономического развития государства, успешное будущее России напрямую связано с развитием местного самоуправления.

Местное самоуправление нуждается в самом серьезном внимании и поддержке со стороны государства и, в первую очередь, в возможности развивать налогооблагаемую базу местных бюджетов, развивать потенциал своего территориального роста.

2015 год стал особенным для Челябинской области и города в целом: завершился эксперимент с делегированием мэрией города части полномочий внутригородским районам, которые стали самостоятельными муниципальными образованиями, а также переход к "одноглавой" системе управления. Фактически сейчас развитие местного самоуправления Челябинской области во многом зависит от того, насколько успешно и "безболезненно" пройдет полный переход к "одноглавой" системе управления, насколько эффективно покажет себя двухуровневая модель, произойдет ли ожидаемое приближение городской и районных властей к народу.

Список литературы

1. Федеральный закон от 26.11.1996 г. № 138–ФЗ (редакция ред. от 04.06.2014) "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления". Дата обращения 29.10.2015
2. Федеральный закон от 27.05.2014 г. № 136–ФЗ (ред. от 03.02.2015) о внесении изменений в ст. 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". Дата обращения 04.11.2015
3. Федеральный закон от 06.10.2003 №131–ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (закон о МСУ) (действующая редакция от 29.06.2015) [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/>. Дата обращения 07.11.2015
4. Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15.10.1985 г.) ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 11.04.1998 г. № 55–ФЗ [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://base.garant.ru/2540485/#ixzz3Rglau9Sb> Дата обращения 09.11.2015
5. Устав города Челябинска [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.chelduma.ru/ustav-goroda>. Дата обращения 13.11.2015
6. Устав Центрального района города Челябинска [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.centradm.ru/ustav-centralnogo-rayona>. Дата обращения 11.12.2015
7. Устав Калининского района города Челябинска [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://kalinadmin.ru/normativnye-akty>. Дата обращения 11.12.2015
8. Устав Курчатовского района [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW169;n=109072>. Дата обращения 11.12.2015
9. Устав Ленинского района города Челябинска [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://lenadmin74.ru/?show=frpAdmin_Polojenie_Ustav_Leninskogo_raiona. Дата обращения 11.12.2015

10. Устав Metallургического района города Челябинска [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW169;n=108998>. Дата обращения 11.12.2015
11. Устав Тракторозаводского района города Челябинска [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW169;n=118123>. Дата обращения 11.12.2015
12. Устав Советского района города Челябинска [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW169;n=108719>. Дата обращения 11.12.2015
13. Закон Челябинской области от 11.06.2015 № 189-ЗО "О некоторых вопросах правового регулирования организации местного самоуправления в Челябинской области" [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.zs74.ru/npa-base/o-nekotoryh-voprosah-pravovogo-regulirovaniya-organizacii-mestnogo-samoupravleniya-v>. Дата обращения 02.11.2015
14. Закон Челябинской области от 31.03.2015 № 149-ЗО Статья 4 "О внесении изменений в некоторые законы Челябинской области" [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.zs74.ru/npa-base/o-vnesenii-izmeneniy-v-nekotorye-zakony-chelyabinskoy-oblasti>. Дата обращения 05.11.2015
15. Закон Челябинской области от 12.03.2015 № 137-ЗО "О порядке избрания глав муниципальных образований Челябинской области и их отдельных полномочиях и порядке формирования представительных органов муниципальных районов Челябинской области" [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.zs74.ru/npa-base/o-vnesenii-izmeneniy-v-nekotorye-zakony-chelyabinskoy-oblasti>. Дата обращения 08.11.2015
16. Закон Челябинской области от 10.06.2014 № 703-ЗО "Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе". Дата обращения 12.11.2015
17. Закон Челябинской области от 10.06.2014 № 706-ЗО "О статусе и границах Челябинского городского округа и внутригородских районов в его составе". Дата обращения 13.11.2015
18. Закон Челябинской области от 12.03.2015 N 135-ЗО "О внесении изменений в статьи 4 и 8 Закона Челябинской области "Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе". Дата обращения 21.11.2015
19. Приложение к Закону Челябинской области от 28.10.2004 № 308-ЗО "О наименованиях органов местного самоуправления и глав муниципальных образований в Челябинской области" (303 строка) [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.zs74.ru/npa-base/o-vnesenii-izmeneniy-v-nekotorye-zakony-chelyabinskoy-oblasti>. Дата обращения 27.11.2015
20. Закон Челябинской области от 10.06.2014 № 704-ЗО "О внесении изменений в приложение к закону Челябинской области "О наименованиях органов местного самоуправления и глав муниципальных образований в Челябинской области". Дата обращения 28.11.2015
21. Решение Челябинской городской Думы от 05.08.2014 № 53/3; НГР: ru743150002014002. Дата обращения 24.10.2015
22. Внесет стабильность "время перемен". Председатель Челябинской городской Думы Станислав Мошаров подвел итоги первого года муниципальной реформы // Южноуральская панорама от 08.10.2015 г. № 142 (3554). Дата обращения 13.11.2015
23. В Челябинске утверждена одноглавая система власти. Опубликовано 26.05.2015 [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://chel.dk.ru/news/v-chelyabinske-utverzhdena-odnoglavaya-sistema-vlasti-236946344>. Дата обращения 15.11.2015
24. Сити-менеджера отправят в прошлое. Опубликовано 29.04.2015 [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://chelyabinsk.bezformata.ru/listnews/siti-menedzhera-otpravyat-v-proshloe/32398371/> Дата обращения 01.11.2015
25. Двоевластие подменили единоначалием. Опубликовано 13.03.2015 [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://chelyabinsk.ru/text/politic/901240.html>. Дата обращения 16.11.2015
26. Политолог: Порой полезно подумать. Опубликовано 12.03.2015. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://podoprigrora74.livejournal.com/451151.html>. Дата обращения 16.11.2015

LOCAL GOVERNMENT REFORM IN THE CHELYABINSK REGION: INTERIM RESULTS OF THE MANAGEMENT EXPERIMENT

M.S. NAGORNAYA, SUIME, Chelyabinsk, Russia
e-mail: marya.nagornaya@mail.ru
O.A. ROGOZINA, SUIME, Chelyabinsk, Russia
e-mail: olgarogozina94@yandex.ru

Abstract

This article discusses the interim results of reforming of system of local self-government of the Chelyabinsk region in the period from 2014 to 2015. Analyzes the adopted changes and amendments of laws as part of the transition to "single-headed" system of governance.

Keywords: *reform, local government, Legislative Assembly of the Chelyabinsk region, Chelyabinsk.*