

Л. В. Январева

РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЧЕЛЯБИНСКОМ ГОРОДСКОМ ОКРУГЕ

L. V. Yanvareva

REFORMATION OF LOCAL GOVERNMENT IN CHELYABINSK CITY DISTRICT

Статья посвящена анализу нового этапа реформирования местного самоуправления в Российской Федерации. Внесение федеральным законодателем в мае 2014 года и в феврале 2015 года изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] повлекло значительные изменения и в системе организации местного самоуправления крупных городов. В данной статье будут рассмотрены такие аспекты проводимой реформы местного самоуправления в Челябинском городском округе, как введение двухуровневой системы организации местного самоуправления, формирование органов местного самоуправления, закрепление вопросов местного значения и разграничение полномочий между органами местного самоуправления Челябинского городского округа и органами местного самоуправления внутригородских районов в его составе, а также пределы правового регулирования субъектов Российской Федерации данных вопросов.

Ключевые слова: реформа, муниципальные образования, органы местного самоуправления, вопросы местного значения, полномочия, правовое регулирование.

The article analyzes the new stage of reformation of local government in the Russian Federation. Admitted by the federal legislator in May 2014 and in February 2015, the amendments to the Federal Law of October 6, 2003 No. 131-FZ 'On general principles of local self-government in the Russian Federation' [1] caused significant changes in the organization of local governments of major cities. The article addresses to such aspects of the reform of local government in Chelyabinsk city district as the introduction of a two-level system of local government organization, the formation of local governments, strengthening of local issues and the division of powers between the local authorities of Chelyabinsk City District and local authorities of inner city areas in their composition, as well as the limits of legal regulation of subjects of the Russian Federation.

Keywords: reformation, municipal government, local government, local issues, powers, legal regulation.

Принятие 27 мая 2014 года Федерального закона № 136-ЗО «О внесении изменений в статью 26³ 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» [3] послужило началом нового этапа реформирования местного самоуправления в Российской Федерации. Данный Федеральный закон направлен на реализацию Послания Пре-

зидента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 года в той части, где Президент Российской Федерации обозначил задачу уточнения общих принципов организации местного самоуправления, развития сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах, такого устройства местной власти, чтобы «любой гражданин мог дотянуться до нее рукой» [5].

Итак, впервые федеральный законодатель дал возможность субъектам Российской Федерации вводить двухуров-



невую модель организации местного самоуправления в крупных городах (помимо городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга). В этих целях Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон) предусматривает два новых вида муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район.

Следует отметить, что в Челябинской области работа по реализации изменений, внесенных в Федеральный закон, фактически была начата сразу после принятия Федерального закона в первом чтении, так как в Челябинской области, в том числе и в Челябинском городском округе, 14 сентября 2014 года должны были быть проведены выборы органов местного самоуправления.

В целях разработки нормативных правовых актов в части реализации внесенных в Федеральный закон изменений, а также поиска оптимальной модели организации власти в муниципальных образованиях Челябинской области и учета интересов самих муниципальных образований Челябинской области, в Законодательном Собрании Челябинской области была создана рабочая группа, в состав которой вошли представители Законодательного Собрания Челябинской области, администрации Губернатора Челябинской области, Правительства Челябинской области, прокуратуры Челябинской области, Министерства финансов Челябинской области, Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Челябинской области, избирательной комиссии Челябинской области, Совета муниципальных образований Челябинской области, органов местного самоуправления Челябинского городского округа.

Органами государственной власти Челябинской области, с учетом мнения органов местного самоуправления Челябинского городского округа, было принято решение о том, что город Челябинск, численность населения которого составляет более миллиона человек, должен быть преобразован в городской округ с внутригородским делением.

На внеочередном заседании Законодательного Собрания Челябинской области 10 июня 2014 года принят целый ряд законов, направленных на реализацию реформы местного самоуправления в Челябинском городском округе.

В результате принятия и реализации вышеуказанных законов в Челябинском

городском округе сложилась следующая ситуация:

— Челябинский городской округ преобразован в Челябинский городской округ с внутригородским делением;

— в его составе образовано 7 внутригородских районов, описаны их границы с учетом земельного и градостроительного законодательства;

— во внутригородских районах предусмотрены прямые выборы в Советы депутатов внутригородских районов. В 6 районах избрано 25 депутатов, а в Центральном районе — 20 депутатов. Депутаты внутригородских районов из своего состава избрали главу соответствующего района, который возглавил соответствующий Совет депутатов. Кроме того, Совет депутатов каждого внутригородского района по результатам конкурса назначил на должность главу администрации района;

— Челябинская городская Дума сформирована из депутатов внутригородских районов по 7 человек, всего 49 человек. Из своего состава депутаты избрали главу Челябинского городского округа, который возглавил Челябинскую городскую Думу. Челябинская городская Дума по результатам конкурса назначила главу администрации Челябинского городского округа.

Принятие решения о преобразовании Челябинского городского округа в городской округ с внутригородским делением обусловлено тем, что, как показывает практика, в крупных городах осуществление местного самоуправления только на общегородском уровне привело во многих случаях к потере связи между населением и городской властью. В крупных мегаполисах слабо контролируемая городским сообществом общегородская муниципальная власть, имеющие значительные материальные и финансовые ресурсы, отдалена от населения, поэтому нередко оказывалась малоэффективной для обеспечения жизнедеятельности населения.

Однако следует отметить, что не все жители города Челябинска согласились с такой организацией местного самоуправления в округе. Так, в июле 2014 года в Челябинский областной суд обратился гражданин С. Ю. Вахрушев с заявлением об оспаривании Закона Челябинской области от 10 июня 2014 года № 703-ЗО «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе» и Закона Челябинской области от 10 июня 2014 года № 706-ЗО «О статусе и границах Челябинского городского округа





и внутригородских районов в его составе», полагая, что оспариваемые им законы Челябинской области нарушают его избирательные права, а именно — право избирать и быть избранным в Челябинскую городскую Думу на прямых выборах. Как указывал заявитель, его право быть избранным депутатом Челябинской городской Думы оспариваемыми законами Челябинской области не восстанавливается и не подменяется тем, что заявитель может быть избран депутатом представительного органа городского округа из числа депутатов избранных Советов депутатов внутригородских районов.

Исследовав представленные сторонами доказательства, заключение прокурора прокуратуры Челябинской области, Челябинский областной суд пришел к выводу об отсутствии оснований для удовлетворения заявленных требований, установил, что оспариваемые заявителем законы Челябинской области приняты Законодательным Собранием Челябинской области в пределах полномочий представительного органа государственной власти субъекта РФ, с соблюдением установленного порядка принятия и не противоречат федеральному и иному законодательству, имеющему большую юридическую силу (решение Челябинского областного суда от 27 августа 2014 года по делу № 3-58/2014) [6]. Определением Верховного Суда Российской Федерации от 10 декабря 2014 года указанное решение Челябинского областного суда оставлено без изменений.

После проведения муниципальных выборов в сентябре 2014 года местное самоуправление в Челябинском городском округе осуществляется органами местного самоуправления Челябинского городского округа и внутригородских районов в его составе на качественно новом уровне. Ведь муниципальный уровень власти — это тот уровень власти, который является самым близким гражданам, до него граждане должны, что называется, в прямом смысле слова рукой дотянуться. Эффективность выбранной модели организации местного самоуправления в Челябинском городском округе (в части введения двухуровневой системы, а также выбора способа формирования Челябинской городской Думы путем делегирования в ее состав депутатов внутригородских районов) покажет время. В своем роде Челябинская область стала экспериментальной площадкой в реализации нового этапа реформы местного самоуправления.

Однако 12 марта 2015 года Законодательным Собранием Челябинской области

на основании Федерального закона от 3 февраля 2015 года № 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» [2] был изменен порядок избрания главы Челябинского городского округа и главы внутригородского района. Согласно внесенным в областное законодательство изменениям главы данных муниципальных образований после истечения срока полномочий действующих глав будут избираться соответствующими представительными органами муниципальных образований из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. При этом главы указанных муниципальных образований будут возглавлять местные администрации.

Изначально было принято решение о том, что за Челябинским городским округом, имеющим статус городского округа с внутригородским делением, дополнительные вопросы местного значения закрепляться не будут, так же как не будут закрепляться за внутригородскими районами иные, помимо установленных ч. 1 ст. 16² Федерального закона № 131-ФЗ вопросы местного значения. Обосновано такое решение было тем, что такие муниципальные образования, как внутригородские районы, создаются впервые, у вновь созданных органов местного самоуправления внутригородских районов отсутствует опыт в реализации вопросов местного значения, в связи с этим закрепление за ними дополнительных вопросов местного значения, помимо предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ, представлялось нецелесообразным.

Однако в марте 2015 года принят Закон Челябинской области «О закреплении за внутригородскими районами в составе Челябинского городского округа некоторых вопросов местного значения городского округа», который предусматривает увеличение объема вопросов местного значения, решаемых органами местного самоуправления внутригородских районов в составе Челябинского городского округа, в целях улучшения организации местного самоуправления и максимального приближения местной власти к населению, среди них можно выделить следующие вопросы местного значения:

1) организация в границах района электро-, тепло-, газо- и водоснабжения

населения, водоотведения, снабжения населения топливом;

2) осуществление муниципального земельного контроля в границах района;

3) осуществление мер по противодействию коррупции в границах района.

В Челябинской области по вопросу разграничения полномочий по дублирующим вопросам местного значения Челябинского городского округа и его внутригородских районов разработан, а в последующем принят, Закон Челябинской области от 18 декабря 2014 года № 97-ЗО «О разграничении полномочий органов местного самоуправления Челябинского городского округа и органов местного самоуправления внутригородских районов в его составе по решению вопросов местного значения внутригородских районов» [4]. Данным Законом Челябинской области разграничены полномочия по девяти из тринадцати вопросов местного значения внутригородского района и, как представляется, закреплён оптимальный вариант разграничения полномочий органов местного самоуправления Челябинского городского округа с внутригородским делением и органов местного самоуправления внутригородских районов по решению вопросов местного значения внутригородского округа.

Исходя из анализа используемых законодателем формулировок, следует, что за органами местного самоуправления городского округа закреплены основные полномочия по регулированию общественных отношений, а за органами местного самоуправления внутригородских районов — вспомогательные, так как они оказывают содействие в реализации предписаний, принятых органами местного самоуправления Челябинского городского округа.

Предоставление законодателю субъекта Российской Федерации права на осуществление разграничения полномочий между органами местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и органами местного самоуправления внутригородских районов обосновывается тем, что такое правовое регулирование позволит, не нарушая единства городского хозяйства, избежать дублирования полномочий по решению вопросов местного значения городского округа с внутригородским делением и внутригородских районов, а также возможных правовых споров между органами местного самоуправления указанных

муниципальных образований относительно пределов их компетенции.

Таким образом, если в ранее действующей редакции Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления муниципальных образований могли решать только те вопросы местного значения, которые прямо предусмотрены для них данным Федеральным законом, то на сегодняшний день в связи с внесенными изменениями не только федеральные органы государственной власти определяют сферу деятельности органов местного самоуправления, но и органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Подводя итог вышеизложенному, можно сделать вывод, что с принятием Федерального закона № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26³ 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» органы государственной власти, в том числе органы государственной власти Челябинской области, получили реальные рычаги в организации эффективной работы органов и должностных лиц местного самоуправления, что в конечном итоге будет способствовать развитию сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах.

На сегодняшний день местное самоуправление в Российской Федерации проходит новый этап реформирования. Субъекты Российской Федерации к концу 2014 года привели региональное законодательство в соответствие с федеральным. В Челябинской области завершён первый этап проведения реформы местного самоуправления.

В 2015 году действует переходный период, впервые введена двухуровневая модель организации местного самоуправления на уровне городских округов. Будет возникать множество вопросов по реализации требований федерального законодательства, которые необходимо будет решать. Одной из главных задач на сегодняшний день является формирование местных бюджетов Челябинского городского округа и внутригородских районов в его составе в целях реализации органами местного самоуправления предоставленных полномочий по решению вопросов местного значения в полном объеме.



References

1. On general principles of organization of local government in the Russian Federation (editorship as of 08.03.2015): Federal law as of October 6, 2003 No. 131-FZ // *SZ RF*. — 2003. — No. 40. — Art. 3822; 2015. — No. 10. — Art. 1393. (In Russ.)
2. On the amendments in the articles 32 and 33 of the Federal law 'On fundamental guarantees of elective rights and the right for participation in referendum for the citizens of the Russian Federation' and the Federal law 'On general principles of organization of local government in the Russian Federation': Federal law as of February 3, 2015 No. 8-FZ // *SZ RF*. — 2015. — No. 6. — Art. 886. (In Russ.)
3. On the amendments in the article 263 of the Federal Law 'On general principles of organization of law-making (representative) and executive bodies of state power of constituent units of the Russian Federation and the Federal law 'On general principles of organization of local government in the Russian Federation': Federal law as of October 6, 2003 No. 136-FZ // *SZ RF*. — 2014. — No. 22. — Art. 2770. (In Russ.)
4. On separation of jurisdictions of bodies of local government of Chelyabinsk city district and bodies of local government of intercity districts within on solving the problems of local importance: Law of Chelyabinsk region as of December 18, 2014 No. 97-ZO // *Yuzhnoural'skaya panorama*. — 2014. — No. 210. — December 27. (In Russ.)
5. Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of the Russian Federation as of 12.12.2013. — URL: <http://kremlin.ru/news/19825>
6. Decision of Chelyabinsk Regional Court as of August 27, 2014 on the case No. 3-58/2014 (Document has not been published) [Electronic Resource] // *SPS «Konsul'tantPlyus»*. (In Russ.)

ЯНВАРЕВА Любовь Викторовна, аспирант кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет). 454080, Россия, г. Челябинск, пр. Ленина, 76. E-mail: yanvareva2006@mail.ru

YANVAREVA Liubov Viktorovna, PhD student of the Department of Constitutional and Administrative Law, South Ural State University (National Research University). 76, Lenin Ave., Chelyabinsk, 454080, Russia. E-mail: yanvareva2006@mail.ru

For citation: **L. V. Yanvareva** Reformation of Local Government in Chelyabinsk City District
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 2(50).2015. pp. 80–84.

