ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ В ГОРОДСКОМ ОКРУГЕ

Лякишева В. Г.

доцент кафедры «Региональная экономика и управление», Алтайский государственный университет (Россия), 656015, Россия, г. Барнаул, ул. Профинтерна, д. 7, vova_new@mail.ru

УДК 352(571.150)
ББК 66.3(2Рос-4Алт),124

Цель. Исследование различных этапов, выявление проблем и перспектив реформирования местного самоуправления в РФ.

Методы. Использованы методы: исторический; сравнительного анализа правовых актов, архивных и информационных материалов; включенного наблюдения, основанного на субъективных оценках.

Результаты и практическая значимость. Рассмотрены структура органов местного самоуправления городского округа, правовые и организационные основы деятельности администрации района в городе Барнауле. Изучены вопросы создания двухуровневой модели местного самоуправления в городском округе. Сопоставлены различные взгляды экспертов на введение данной схемы управления; необходимость участия населения в исследуемом процессе.

Научная новизна. Раскрыты особенности организационно-правового регулирования на различных этапах реформы местного самоуправления; оценены возможность создания внутригородских муниципальных образований и целесообразность изменения организационных и экономических основ муниципального управления в крупном городе; подчеркнута необходимость участия населения в исследуемом процессе.

Ключевые слова: реформа местного самоуправления, район в городе, городской округ с внутригородским делением, участие населения в муниципальном управлении.

FEATURES IMPLEMENTATION OF MUNICIPAL REFORM IN URBAN DISTRICTS

Lyakisheva V. G.

Assistant Professor of the Department of Regional Economics and Management, Altai State University (Russia), 7, Profinterna street, Barnaul, Russia, 656015, vova_new@mail.ru

Purpose. The purpose is to explore different phases, identify problems and prospects of local government reforming in Russian Federation.

Methods. Historical, comparative analysis of legal acts, archive recording and informational materials; participant observation, based on subjective assessments.

© Лякишева В. Г., 2015

Results and practice significance. Author envisaged the framework of local government departments of urban districts, legal and organizational basics of administration activities in the city of Barnaul. Also author studied issues of creation a two-tier model of local government in the urban district. Different expert's view on the introduction this management model and the need for public participation in this process were compared.

Scientific novelty. Author described the features of the organizational-legal regulation in various stages of local government reform; assessed the possibility of creating intra-municipal entities and the expediency of changing organizational and economic foundations of the municipal government in a major city; stressed the need for public participation in the study process.

Key words: local government reform, district in the city, urban district with urban division, public participation in municipal management.

Прошедший 2014 г. войдет в историю развития местного самоуправления (МСУ) как год 150-летия знаменитой Земской реформы, совпавший с началом нового этапа муниципальной реформы в РФ. Для осмысления происходящих процессов считаем необходимым рассмотреть некоторые периоды эволюции МСУ на конкретных примерах.

Целью данного исследования является анализ различных периодов реформирования местного самоуправления в России, выявление проблем, перспектив и особенностей реализации в городах – центрах субъектов РФ. В основу исследования положены труды отечественных ученых: Г. В. Барабашева, Л. А. Велихова, О. Е. Кутафина, В. В. Невинского, В. И. Фадеева, Е. С. Шугриной, а также представителей Алтайской научной школы В. И. Маньковской, В. В. Мищенко, В. Н. Стрижкиной, А. Я. Троцковского и других специалистов в области муниципального права, местного самоуправления, государственного и муниципального управления.

На начальном этапе изучения процесса реформирования были проанализированы организационно – правовые основы МСУ, регламентирующие данную область законы и их легальные редакции. Последующие этапы были связаны с анализом территориальных и экономических основ МСУ, выявлением ряда особенностей и оценкой некоторых показателей эффективности муниципального управления в крупных городах. Информационную базу составили статьи из журналов и других, в т. ч. электронных, ресурсов, материалы научно – практических конференций, круглых столов и других дискуссионных площадок, примеры муниципальных практик. Включенность автора в исследуемый процесс позволила с 1990 г. принимать участие в разработке различных муниципальных правовых актов, в первую очередь устава города, наблюдать и анализировать эволюционные процессы Барнаульского городского самоуправления. Непосредственное участие в ряде мероприятий по актуальным вопросам МСУ, в т. ч. выступление на семинаре, организованном администрацией г. Барнаула в честь юбилея Земской реформы, послужили импульсом для продолжения изучения заявленной темы. Ее актуальность подчеркивается необходимостью анализа новелл законодательства с точки зрения их практической реализации и активизации участия в этом процессе местного сообщества.

По мнению известного специалиста в области МСУ Г. В. Барабашева основа жизнестойкости и работоспособности системы местного самоуправления заключается в его гибкости, в разнообразии форм местного самоуправления и в способности системы приспосабливаться к специфическим условиям.

По данным Росстата на 01 января 2014г. в РФ 22777 муниципальных образований, среди них 520 городских округов, 11 из них – в Алтайском крае, в это число входит г. Барнаул. Федеральный закон от 06 октября 2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ФЗ № 131) ранее определял 5 видов муниципальных образований (МО), в их число входят городской округ и внутригородская территория города федерального значения [1]. Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136–ФЗ (ФЗ № 136) этот перечень был дополнен еще двумя видами МО – городской округ с внутригородским делением и внутригородской район, наделенный статусом муниципального образования [2]. Ряд крупных городов РФ разделен на административно-территориальные единицы – городские районы с администрациями в качестве одной из структур городского самоуправления, в перспективе, в соответствии с ФЗ № 136, они могут быть наделены статусом самостоятельного муниципального образования.

Важнейшим условием эффективного МСУ является его организационная структура. Она должна соответствовать его задачам и функциям, служить оптимальному сочетанию местных, региональных и государственных интересов. В сферу научных интересов автора входит изучение хода реформы МСУ

в крупном городе, а также анализ структуры и деятельности муниципальных органов, в т. ч. внутригородского района, правовых и организационных основ деятельности районной в городе администрации на примере городского округа – г. Барнаула и вопросы участия населения в муниципальном управлении.

Город Барнаул является административным центром Алтайского края, он разделен на пять районов: Железнодорожный, Индустриальный, Ленинский, Октябрьский и Центральный с включением в них пригородной зоны. Федеральное и региональное законодательство не регламентируют деятельность городского района, не обладающего статусом муниципального образования, оставляя этот вопрос на усмотрение органов МСУ. Между тем, значимость района в городе немаловажна. Его статус определяется муниципальными правовыми актами, в нашем случае Уставом городского округа – города Барнаула Алтайского края, принятым решением Барнаульской городской Думы (БГД) от 20 июня 2008 г. № 789 и зарегистрированным 03 июля 2008 г. [3].

В соответствии со ст. 12 Устава города район в г. Барнауле – часть территории города, выделенная в целях рациональной организации управления городским хозяйством, улучшения обслуживания населения и приближения органов МСУ к населению. Решение об образовании, упразднении, объединении и установлении границ районов в городе принимается городской Думой в соответствии с законодательством Алтайского края. Основным нормативным правовым актом, устанавливающим статус городских районов, после Устава МО, является Положение о районах в городе Барнауле и администрациях районов города Барнаула, принятое решением БГД от 27 марта 2009 г. № 75 (в ред. от 23.12.2014 № 414). Оно более детально регламентирует деятельность каждой из 5 администраций районов в городе. Решением БГД «Об установлении описания и схемы границ районов на территории городского округа – города Барнаула Алтайского края» от 27 ноября 2009 г. № 213 (в ред. от 29.03.2013 № 73) установлены границы городских районов [4].

Обратившись к архивам, можно увидеть, что в период поэтапной конституционной реформы МСУ, начатой осенью 1993 г. в соответствии с Указом Президента РФ, на основании Положения о городском самоуправлении, принятого постановлением администрации г. Барнаула от 12 января 1994 г. № 10, в систему местного самоуправления Барнаула входили органы управления в районах города. В соответствии со ст. 9 данного Положения органами МСУ в районах города являлись главы районных администраций, назначаемые мэром города на срок его полномочий. Ст. 10 Положения устанавливала, что главы районов непосредственно и через управления, отделы и службы администраций осуществляют управление муниципальным хозяйством на территории района, распоряжаются, в пределах своей компетенции, имуществом и объектами муниципальной собственности, разрабатывают районный бюджет для утверждения в городской Думе, обеспечивают его исполнение и выполняют иные исполнительно-распорядительные функции. В ст. 11 было прописано, что при главе администрации района формируется совещательный орган из числа глав МСУ поселков, сел и территориальных органов общественного самоуправления населения, работников районной администрации [5]. Как мы видим, этим документом определялись территориальные, правовые, организационные и экономические основы МСУ на территории городского района, формировался собственный бюджет, имелось муниципальное имущество, а тесная связь с населением осуществлялась через органы территориального общественного самоуправления (ТОС) и другие общественные формирования.

В период действия Федерального закона о местном самоуправлении от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ в Уставе г. Барнаула действовала ст. 28, в соответствии с ней районные администрации являлись исполнительно-распорядительными органами на территории района в городе, подчиняющимися городской администрации, а также подотчетными городской Думе. Порядок их формирования и полномочия определялись Уставом г. Барнаула, типовым и конкретными для каждого района положениями. В типовом Положении о районе в г. Барнауле и районной в городе администрации от 23 августа 2005 г. отмечалось, что администрация района является территориальным органом администрации города, осуществляющим на соответствующей территории исполнительно-распорядительные функции администрации города (утратило силу в соответствии с решением БГД от 27 марта 2009 г. № 75).

ФЗ № 131 гласит, что исполнительно-распорядительным органом муниципального образования является местная администрация, т. е. в городском округе таким органом является только администрация города. В действующем Уставе г. Барнаула отсутствует статья, определяющая статус районной администрации, но ст. 63 устанавливает, что в целях рационального решения вопросов местного значения на территории города образуются и действуют иные органы МСУ, наделенные собственными полномочиями в соответствующих сферах или на соответственных территориях городского округа. Эти органы вправе осуществлять отдельные полномочия администрации города. К иным органам п. 2 ст. 63 относит территориальные органы МСУ, обеспечивающие комплексное управление территориями, где они осуществляют деятельность в пределах, установленных Уставом и положениями

о них. Как мы видим, в целях осуществления отраслевых (функциональных) исполнительно-распорядительных функций на территории районов в г. Барнауле действуют районные в городе администрации, обладающие статусом иных органов МСУ, реализующих полномочия по решению вопросов местного значения на соответствующей территории. Созданная правовая база и выбранная организационная структура муниципального управления, по мнению специалистов, в н. в. оптимальны для городского района, но в исследуемой области есть ряд нерешенных проблем.

Основной проблемой многих муниципальных образований является дефицит местного бюджета, а для городских районов в реальности – это фактическое отсутствие собственных бюджетных средств. Экономисты неоднократно подчеркивают, что территориальная организация МСУ, обеспечивающая упорядоченное распределение муниципального управления по территории, должна рассматриваться в неразрывном единстве с территориальным устройством бюджетной системы. Район в городе, играющий ключевую роль в структуре МСУ, не обладая самостоятельным бюджетом, не станет полноценным звеном в системе городского самоуправления. Весьма вероятно, это влечет за собой потерю кадрового потенциала, появление ряда дисфункций и сбоев в работе городского хозяйства [6]. В связи с тем, что районная в городе администрация не имеет своего бюджета, это осложняет ее деятельность и не дает полноценно развивать социально – экономическую базу территории. Поступают предложения о необходимости предоставить ей право на установление собственных налогов и сборов, их ставок, определение нормативов отчислений в смету доходов соответствующего района. Цель данной идеи – пополнение бюджетов районов, но это выглядит не совсем перспективным, так как не является достаточно обоснованным с точки зрения практического применения и ведет к раздробленности консолидированного городского бюджета.

Результаты изучения вопросов функционирования районной в городе администрации, начатого автором в 1990 г., свидетельствуют о существовании ряда проблем, связанных и с особенностями правового статуса. Деятельность органов МСУ на уровне района в городе специфична, она практически не регулируется законодательством, а в муниципальные правовые акты довольно часто вносятся изменения. В данное время район в городе не соответствует определению и признакам муниципального образования, и, следовательно, не обладает его полномочиями. В некоторых аудиториях высказываются мнения о целесообразности сокращения количества районов в городе (в т. ч. в Барнауле), постепенной ликвидации районных администраций и переходе их структурных подразделений в городскую администрацию, звучат предложения о возможной реорганизации в территориальные управления.

Вместе с тем, по мнению ряда экспертов, установленный порядок организации местного самоуправления в г. Барнауле представляется вполне обоснованным и отвечает целям и задачам эффективного управления единым муниципальным образованием – городским округом.

В то же время, одним из основных элементов современной муниципальной реформы является создание двухуровневой системы МСУ. По ФЗ № 136 район в городе может стать самостоятельным муниципальным образованием, с выборным представительным органом, собственным бюджетом и муниципальной собственностью. Так как Барнаул входит в число крупных городских округов (занимает 21 место по численности населения среди 1109 городов РФ), эти изменения могут коснуться и его территориального устройства, а также структуры муниципальных органов.

Мы полностью разделяем экспертное мнение В. В. Мищенко и И. К. Мищенко, что наряду с численностью населения возможными критериями для преобразования муниципалитетов служат их общий уровень развития, доход, историческая значимость и т. д. Для каждой территории следует разрабатывать свою уникальную политику и только в самых общих случаях применять универсальные подходы, методы и программы в управлении [7].

В Алтайском крае обсуждение изменений в ФЗ № 131 наиболее активно проходило еще на стадии законопроекта. В апреле 2014 г. в Алтайском краевом Законодательном Собрании состоялось совещание с участием депутатов всех парламентских фракций, членов Ассоциации «Совет муниципальных образований Алтайского края», глав муниципальных образований. Дискуссионным стал вопрос о возможности создания двухуровневой системы МСУ в г. Барнауле. При обсуждении конкретной конфигурации данного городского округа рассматривались вопросы изменения организационной структуры, экономической основы деятельности муниципальных органов, эффективности муниципального управления в новых условиях. Обсуждались проблемы дробления консолидированного бюджета, изменения налоговой системы, разного уровня социально – экономического развития районов и др. Особый акцент был сделан на необходимости в этом случае увеличения почти в 3 раза аппарата чиновников (с 1,2 тыс. до 3 тыс. чел.) и, соответственно, расходов на содержание городского аппарата с 554,5 млн. руб. до 1663 млн. руб. в год [8]. Одним из аргументов против создания внутригородских муниципальных образований выдвигался тот, что в городе

сложилась определенная система взаимодействия власти и населения, довольно высок уровень толерантности. Действительно, в Барнауле за 25-летний период (1990 – 2014 гг.) создано 75 органов ТОС, действуют различные общественные формирования (Общественная палата, Советы предпринимателей и директоров промышленных предприятий, Молодежный парламент и пр.).

Практические моменты реализации предлагаемых новелл должны были быть отражены в законодательстве субъекта РФ в течение полугода, а затем изменения должны быть внесены в уставы муниципальных образований. Этот процесс должен был проходить с активным участием представителей различных ветвей власти, специалистов в области государственного и муниципального управления, с широким привлечением общественности и гражданских активистов. Депутаты должны были учесть особенности каждой территории и предусмотреть вариативность реализации законодательства при принятии управленческих решений на местах. К сожалению, анализ информационных материалов не позволил выявить особого мнения «организованных» общественников по изучаемому вопросу. Вместе с тем, в рамках круглых столов и других площадок, созданных по проекту Комитета гражданских инициатив (КГИ) в г. Барнауле («Школа новой власти», «Школа гражданских лидеров» и др.), поддерживаются взгляды КГИ на то, что попытки заменить непосредственные выборы населением глав муниципальных образований, а городских депутатов – путем делегирования представителей, переход к повсеместной модели «сити – менеджера» и пр., ведут к ограничению прав граждан на участие в муниципальном управлении. Это не приближает власть к населению, фактически подчиняет МСУ региональным властям, превращает представительный орган МО в инструмент для формального подтверждения решений исполнительной власти, а не в место для дискуссий, нарушает конституционные гарантии самостоятельности МСУ [9].

Для реализации положений ФЗ № 136 на территории Алтайского края в июне 2014 г. была создана рабочая группа по разработке проектов региональных законов, касающихся вопросов организации МСУ. В ее компетенцию входило выяснение и обобщение предложений, поступающих по данной теме. Не беремся оценивать активность участия в этом процессе муниципального сообщества, но в результате проведенной работы были приняты 2 закона. Это Законы Алтайского края от 27 ноября 2014 года «О порядке формирования представительных органов муниципальных районов Алтайского края» № 91-ЗС и «О порядке избрания глав муниципальных образований Алтайского края» № 92-ЗС. Возможно, в силу специфики Алтайского края, занимающего по данным Росстата 4 место в РФ по числу муниципальных образований, где из 735 МО – 659 сельских поселений и 59 муниципальных районов, актуальность проблемы реорганизации Барнаульского городского округа на данный момент не столь значима.

Анализ информации о структуре муниципальных органов в крупных городских округах РФ с районным делением выявил следующее: единственным городом, перешедшим на новую модель – городской округ с внутригородскими районами, ставшими муниципальными образованиями, в 2014 г. стал г. Челябинск. По официальным данным 10 июня 2014 г. были приняты Законы Челябинской области: «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе» № 703-ЗО; «О внесении изменений в приложение к Закону Челябинской области «О наименованиях органов местного самоуправления и глав муниципальных образований в Челябинской области» № 704-ЗО; «О статусе и границах Челябинского городского округа и внутригородских районов в его составе» № 706-ЗО и Постановление Законодательного Собрания Челябинской области «О внесении изменений в перечень муниципальных образований (административно-территориальных единиц) Челябинской области и населенных пунктов, входящих в их состав» № 2057. В соответствии с ними Челябинск наделен статусом Челябинского городского округа с внутригородским делением. Структурные изменения прошли с учетом мнения населения города, выраженного на публичных слушаниях. В составе городского округа образованы 7 внутригородских районов (ВГР). В них на муниципальных выборах на срок полномочий 5 лет формируются представительные органы, состоящие из 25 депутатов в 6 районах и 20 депутатов в Центральном районе города. Глава района избирается из состава представительного органа внутригородского района (ПО ВГР) и исполняет полномочия его председателя. Глава администрации района назначается его представительным органом по результатам конкурса. Челябинская городская Дума формируется путем избрания из состава ПО ВГР по 7 человек от каждого в соответствии с равной, независимо от численности населения внутригородских районов, нормой представительства, т. е. в составе 49 депутатов со сроком полномочий 5 лет. Глава Челябинского городского округа избирается из состава Челябинской городской Думы и исполняет полномочия ее председателя. Глава администрации Челябинского городского округа назначается городской Думой по результатам конкурса. Соответствующие изменения были внесены в Устав г. Челябинска, принятый решением городской Думы от 27 февраля 2007 г. (в ред. от 05.08.2014 № 53/3, от 18.11.2014 № 2/3). Выборы в Советы депутатов ВГР города состоялись 14 сентября 2014 г., по их итогам

районными депутатами стали 170 народных избранников. В рамках законодательства были приняты Уставы районов, ставших самостоятельными муниципалитетами, со своими полномочиями по решению вопросов местного значения и правом делегирования своих представителей в городскую Думу. Первое заседание Челябинской городской Думы нового созыва состоялось 14 октября, на нем был избран глава города (председатель Думы) и сформированы 7 постоянных комиссий. По мнению главы города С. Мошарова: «Челябинск – современный мегаполис, живущий активной деловой жизнью. Сегодня в нашем городе принимаются существенные решения, которые позволяют городу поступательно двигаться вперед и которые касаются каждого живущего здесь человека». В городе создана оптимальная модель муниципального управления, новый состав городской Думы является крепкой командой, умеющей эффективно работать в интересах города и горожан [10].

Мы во многом разделяем взгляды к.э.н. Н. Ю. Коротиной на проблемы осуществления новой муниципальной реформы, особенно в той части, что опыт Челябинска может повлиять на ход реализации предлагаемых новелл в других городах [11]. Понимаем, что поспешность введенных в данном МО структурных изменений была продиктована выполнением задач, обозначенных руководством страны по максимальному приближению власти в больших городах к их жителям, а также предстоящими в сентябре 2014 г. выборами. Вместе с тем, убедительной видится позиция Ю. А. Гурмана, председателя Ассоциации сельских муниципальных образований Челябинской области, вице – президента Ассоциации сельских поселений РФ. Она выражена в ряде публикаций, а также на семинаре Гражданского университета КГИ, прошедшего 28 февраля 2015 г. в г. Барнауле, по проблемам становления и развития института местного самоуправления в России. Он отмечает, что сроки для обсуждения и принятия решений по изменению структуры МСУ г. Челябинска были недостаточными: 27 мая был принят ФЗ № 136, уже 4 июня в городе состоялись публичные слушания, затем 10 июня принимаются областные законы, а 14 июня городские депутаты решают назначить выборы на 14 сентября 2014 г. Поэтому население города практически не имело возможности принять участия в обсуждении предлагаемых изменений, т. е. новая структура не является выбором местного сообщества и оно не несет за это ответственности. На публичных слушаниях по данному вопросу присутствовало около 300 чел., причем большинство составили студенты. Кстати, подобная практика на публичных слушаниях применяется и в г. Барнауле, свое мнение по поводу их организации и проведения мы неоднократно высказывали [12].

Проведенный сравнительный анализ процесса реализации положений ФЗ № 136 в части создания внутригородских районов как самостоятельных МО показал, что в различных городских округах он проходит по-разному, неоднозначно к нему подходят как депутаты, главы МО, так и представители местного сообщества. Так, Законодательным Собранием Свердловской области 28 октября 2014 г. принят Закон «Об особенностях организации местного самоуправления в городских округах с внутригородским делением, расположенных на территории Свердловской области, и во внутригородских районах, расположенных в границах этих городских округов», т. е. создана правовая база для внедрения исследуемой схемы. Изменение статуса Самары одобрено на публичных слушаниях, состоявшихся 13 марта 2015 г. в городской думе. Принято решение согласиться с преобразованием городского округа на публичных слушаниях в г. Махачкале. Вместе с тем, в ряде городских округов данные изменения не поддерживаются. Так, еще в марте 2014 г. депутаты Думы городского округа «Город Чита» направили обращение к Губернатору Забайкальского края, где подвергли критике предполагаемую модель реформирования системы МСУ в России. По мнению участников «круглого стола», состоявшегося в октябре 2014 г. в администрации г. Кемерово, сложившаяся в городе система муниципальных органов – эффективна и достаточна, поэтому ее необходимо сохранить без изменений. В Югре приняты все правовые акты, регулирующие вопросы МСУ, где также признано нецелесообразным образование в регионе городских округов с внутригородским делением.

Интересно мнение, высказанное в статье по исследуемой теме А. Жуковым и Д. Савиным – последователями основателя российской школы муниципального (земского) управления Л. А. Велихова. Они полагают, «что создание самоуправляющихся районов в городе вызывает много проблем, так как город представляет собой целостность, многие городские задачи могут быть решены только в рамках всего города». На их взгляд, предлагаемая система формирования представительного органа путем делегирования депутатов может не допустить в этот орган ни одного представителя меньшинства. Заслуживают внимания проанализированные здесь же проблемы ограничения возможности граждан влиять на процессы муниципального управления, а также точка зрения по поводу деятельности муниципального аппарата, отражающая взгляд на эволюционные стадии самоуправления «духовной наследницы» «велиховской» школы Т. М. Говоренковой [13].

Думается, что разнообразие мнений подчеркивает актуальность исследуемой темы, а ее дискуссионный характер подтверждает мнение экспертов о том,

что развитие МСУ в России, начиная с Киевской Руси, идет неравномерно, прерывисто и волнообразно, что тем более способствует продолжению осмысления происходящих реформ.

Остановимся еще на одном этапе реформирования МСУ. В марте 2015 г. исполнилось 25 лет со дня проведения первых демократических выборов в местные Советы РФ всех уровней. Автору этих строк довелось работать в качестве избранного в 1990 г. депутата, а затем председателя Железнодорожного районного Совета народных депутатов г. Барнаула и возглавлять данный выборный орган с января 1992 г. по октябрь 1993 г. В структуру местных Советов г. Барнаула в данный период входили городской Совет народных депутатов (200 депутатов) и 5 районных Советов (по 100 депутатов в каждом). Все депутаты были избраны на альтернативной основе по одномандатным округам. Такое большое количество депутатов, с одной стороны, показывало широкое представительство населения в местной власти, но, с другой стороны, вносило определенные организационные трудности в депутатскую деятельность. Это было связано с тем, что подавляющее большинство народных избранников выполняло свои функции на общественных началах, совмещая свое депутатство с профессиональной деятельностью по основному месту работы. Главной формой деятельности Советов являлись сессии, где принимался районный бюджет, решались вопросы управления муниципальной собственностью, утверждались руководители администрации района. Между сессиями работали комиссии, объединявшие депутатов, в основном, по их профессиональной принадлежности и интересам, для решения различных вопросов социально-экономического развития городского района, и территориальные депутатские группы, в них входили народные избранники различных уровней – районного, городского и краевого. Однако, при таком большом количестве депутатов были случаи срыва сессий из-за отсутствия кворума. С целью повышения эффективности работы в межсессионный период всего многочисленного депутатского корпуса (так называемых «больших Советов») были созданы Президиумы, в дальнейшем переименованные в «малые Советы депутатов». В их состав входило, как правило, 11–15 чел., в т. ч. председатель Совета, его заместитель, председатели постоянных комиссий и наиболее активные депутаты. Данные организационные меры, осуществленные в действовавшем в то время правовом поле, позволили оптимизировать сложную структуру местных Советов и повысить результативность работы представительных органов, функционировавших в период 1990 – 1993 гг. Наиболее активные депутаты, набравшись опыта в районных Советах, переходили на работу в государственные и муниципальные структуры, вышестоящие выборные органы, а некоторые «доросли» в дальнейшем до уровня Государственной Думы и Совета Федерации РФ. В октябре 1993 г. деятельность Советов была досрочно прекращена, а их функции возложены на местные администрации. Барнаульская городская Дума – представительный орган I постсоветского созыва начала свою работу с мая 1994 г. в составе 11 депутатов. С октября 2012 г. действует VI созыв Думы, сформированный из 40 депутатов, избранных на муниципальных выборах.

С нашей точки зрения, предлагаемая сейчас трансформация структуры муниципального управления в большом городе напоминает период осени 1993 г. – упразднение районных, городских и краевых Советов народных депутатов, а затем выстраивание новых структур и формирование выборных органов. Подобные проекты подтверждают размышления Г. В. Барабашева по поводу реформаторства МСУ, взаимоотношений различных уровней власти и встраивания МСУ в государственную вертикаль [14]. Однако, если в исследуемый им период Россией не была ратифицирована Европейская хартия местного самоуправления и еще не принята Конституция РФ 1993 г., то в н. в. все нововведения должны быть соотнесены с международными самоуправленческими стандартами и конституционными нормами. Считаем, что при новой модели формирования (по ФЗ № 136) степень лигитимности городского представительного органа будет ниже, чем в тот период, когда депутаты всех уровней избирались населением, что налагало на них большую ответственность. Поэтому более рациональной видится возможность формирования представительных органов как внутригородских районов, так и городского округа на муниципальных выборах. К сожалению, подобная вариативность законодательством не предусмотрена. Вместе с тем, в обсуждаемой радикальной схеме просматривается и рациональный момент – район в городе, как наиболее приближенный к населению орган территориального управления, будет наделен как представительными, так и финансовыми полномочиями (как в советский период 80–90 гг.). А это, при соблюдении вышеназванных правовых норм и гражданских принципов, может способствовать повышению эффективности управленческих функций как на части территории городского округа, так и в целом.

Более чем 20-летний стаж работы автора в муниципальных органах позволяет сделать выводы о том, что любые реформы должны проводиться с учетом как объективных, так и субъективных факторов. При различных организационных структурах степень зависимости и самостоятельности мнений и позиций играет немаловажную роль и влияет на происходящие эволюционные процессы. Но главным в муниципальной политике должно быть соблюдение принципа,

подтверждающего, что даже самая эффективная система управления не будет работать без учета опыта, накопленного предшественниками современных управленцев, сохранения исторических и иных местных традиций, как это заложено в Конституции РФ.

Возвращаясь к базовому закону о МСУ, считаем необходимым отметить, что с момента принятия в ФЗ № 131 более 100 раз вносились изменения. Некоторые из последующих поправок были прямо противоположны предыдущим, поэтому не исключено, что пока идет реорганизационный процесс и апробация новых законов на практике, могут быть подготовлены новые изменения. Экспертное сообщество обсуждает также возможность, целесообразность и необходимость принятия нового федерального закона. Идет постоянный поиск оптимальной структуры и новых идей, обеспечивающих самостоятельность МСУ и возможность реализации прав граждан на участие в этом процессе.

К сожалению, в данный момент практически отсутствует информация о реализации новелл законодательства в ряде городов РФ, в т. ч. в Барнауле. А жителей интересует, останется ли структура управления городом прежней, сохранятся ли существующие в городе районы и их администрации, будут ли они сокращены или трансформированы в территориальные органы (тем более, что опыт создания подобных органов при реализации законодательства 2003 г. уже имеется). Население об этих изменениях должно знать и в обязательном порядке участвовать в их широком обсуждении. Но если в Челябинске новеллы ФЗ № 136 уже реализуются, а в ряде других крупных городских округов готовятся к внедрению новой схемы по преобразованию внутригородских районов в самостоятельные муниципалитеты, то в Барнауле (по информации членов рабочей группы) принято решении пока не переходить на новую схему управления городом. Выборы в Барнаульскую городскую Думу должны состояться осенью 2017 г., есть время и возможность учесть опыт других МО, обсудить в рамках межмуниципального сотрудничества и других площадок преимущества и недостатки новой системы управления, «примерить» их на наш город.

Вышеизложенное позволяет резюмировать, что муниципальная реформа, заявленная на федеральном уровне, и связанные с ней преобразования на местах зависят как от властных структур, депутатов, так и от активной позиции жителей. Граждане должны учиться реализовывать свои конституционные права, умело управлять территорией, муниципальной собственностью и бюджетными средствами, решать вопросы местного значения. Они должны осознанно участвовать в выборах, а народные избранники – достойно представлять местное сообщество на различных уровнях с учетом исторического опыта, традиций, а главное – мнения избравшего их населения. Считаем, что целесообразность и эффективность той или иной схемы управления территорией городского округа, оставаясь темой многочисленных дискуссий, зависят от реальной ситуации на местах. А оценка проходящей в России современной реформы МСУ через определенное время может и должна быть дана как органами власти, всем экспертным сообществом, так и населением конкретного муниципального образования.

Литература:

1 Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 03.02.2015 № 8-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

2 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: Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ (в ред. от 03.02.2015 № 8-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 22. Ст. 2770.

3 Устав городского округа – города Барнаула Алтайского края: принят решением Барнаульской городской Думы от 20 июня 2008 г. № 789 (в ред. от 28.11.2014 № 387) // Вечерний Барнаул. 2014 г. 24 декабря. № 193.

4 Официальный сайт города Барнаула [электронный ресурс]. URL: http://barnaul.org (дата обращения 21.03.2015).

Reference:

1 On the General Principles of Local Self-Government in the Russian Federation: Federal Law of 06 October 2003 № 131-FZ (as amended on 03.02.2015 № 8-FZ) // Collected Legislation of the Russian Federation. 2003. № 40. Art. 3822.

2 On Amendments to Article 26.3 of the Federal Law «On general principles of organization of legislative (representative) and executive bodies of subjects of the Russian Federation» and Federal Law «On General principles of organization of local self-government in the Russian Federation»: Federal Law of 27 May 2014 № 131-FL (as amended on 03.02.2015 № 8-FL) // Collected Legislation of the Russian Federation. 2014. № 22. Art. 2770.

3 Charter of city district – the city of Barnaul, Altai region: adopted the decision of Barnaul City Council of June 20, 2008 № 789 (as amended on 28.11.2014 № 387) // Vecherniy Barnaul. 2014. 24 December. № 193.

4 Official web-site of the city of Barnaul [e-resource]. URL: http://barnaul.org (date of reference: 21.03.2015).

Литература:

5 О Положении о городском самоуправлении: постановление администрации города Барнаула от 12 января 1994 г. № 10 // Архивная копия, основание: Ф.Р-6. Оп. 7. Д. 1656. Л. 34–38.

6 *Стрижкина В. Н., Стрижкина И. В.* Финансовая необеспеченность – главная проблема муниципальных образований // Известия АлтГУ. 2012. № 2/1 (74). С. 326–328.

7 *Мищенко В. В., Мищенко И. К.* К вопросу о содержании государственной региональной экономической политики в России // Известия АлтГУ. 2010. № 2/1 (66). С. 263–267.

8 Чиновников в Барнауле может стать больше в три раза. Но мэрия не хочет этого допустить [электронный ресурс]. URL: http://altapress.ru/stori/131014 (дата обращения 10.04.2014).

9 Заявление Комитета гражданских инициатив о реформе местного самоуправления [электронный ресурс]. URL: http://komitetgi.ru/news/1479/ (дата обращения 19.04.2014).

10 Официальный сайт Челябинской городской Думы [электронный ресурс]. URL: http://www.chelduma.ru/obrashchenie-glavy-goroda (дата обращения 21.03.2015).

11 *Коротина Н. Ю.* Реформа местного самоуправления и новые возможности развития муниципальных образований // Муниципалитет: экономика и управление. 2014. № 3 (8) [электронный ресурс]. URL: http://municipal.uapa.ru/ru/issue/2014/03/ (дата обращения 20.02.2015).

12 *Лякишева В. Г., Шарапов А. В.* Теория и практика проведения публичных слушаний как одной из форм реализации института непосредственной демократии (на примере Барнаула) // Известия АлтГУ. 2011. № 4/1 (72/1). С. 254–258.

13 *Жуков А., Савин Д.* Как нам реорганизовать аппарат городского самоуправления // Муниципальная власть. 2014. № 2. С. 60–63.

14 *Барабашев Г. В.* Местное самоуправление. М.: Изд-во МГУ, 1996. 352 с.

Reference:

5 On the Regulation of urban self-government: the decision of the city administration of Barnaul of January 12, 1994 № 10 // Arkhivnaya kopiya, osnovaniye: F.R-6. Op. 7. D. 1656. L. 34–38.

6 *Strizhkina V. N., Strizhkina I. V.* Financial insecurity – the main problem of municipalities // The News of Altai State University. 2012. № 2/1 (74). Pp. 326–328.

7 *Mishchenko V. V., Mishchenko I. K.* To a question about the content of the state regional economic policy in Russia // The News of Altai State University. 2010. № 2/1 (66). Pp. 263–267.

8 Officials in Barnaul can become more three times. But the mayor's office does not want to let that happen [e-resource]. URL: http://altapress.ru/stori/131014 (date of reference: 10.04.2014).

9 Statement of the Committee of Civil Initiatives on the reform of local self-government [e-resource]. URL: http://komitetgi.ru/news/1479/ (date of reference: 19.04.2014).

10 Official website of Chelyabinsk City Duma [e-resource]. URL: http://www.chelduma.ru/obrashchenie-glavy-goroda (date of reference: 21.03.2015).

11 *Korotina N. Yu.* Reforming Local Government to Search for New Opportunities Community Development // Municipality: Economics and Management. 2014. № 3 (8) [e-resource]. URL: http://municipal.uapa.ru/ru/issue/2014/03/ (date of reference: 20.02.2015).

12 *Lyakisheva V. G., Sharapov A. V.* Theory and Practice of Public Hearings Holding in Barnaul as One of Forms to Realize Institution of Direct Democracy // The News of Altai State University. 2011. № 4/1 (72/1). Pp. 254–258.

13 *Zhukov A., Savin D.* How do we reorganize the unit of municipal government // Munitsipal'naya vlast'. 2014. № 2. Pp. 60–63.

14 *Barabashev G. V.* Local Gornment. M.: Izdatel'stvo MGU, 1996. 352 p.