

РЯЖАПОВ Нил Халиуллович — к. филос. н., доцент кафедры государственного и муниципального управления Академии гражданской защиты МЧС России (141435, Россия, Московская обл., г. Химки, мкрн. Новогорск, корп. 1; ryazharpov@bk.ru)

ЭТАПЫ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В МОСКВЕ

Аннотация. В статье освещаются этапы преобразования и перспективы развития местного самоуправления в Москве; уточняется специфика управленческой системы столицы в части расширения полномочий муниципальных собраний по управлению ресурсами развития районов, рассматриваются особенности организации городского хозяйства и жизнедеятельности населения города федерального значения.

Ключевые слова: взаимодействие и разграничение полномочий и ответственности, государственное управление, демократические преобразования, местное самоуправление, мэр Москвы, полномочия, публичная власть, «старая» Москва, устав города

Мы должны с вами выработать модель местной власти, которой обеспечивается причастность жителей к делам города. И в то же время не допустить разрушения единства городского хозяйства, что, с другой стороны, приведет к другим негативным последствиям.

Из выступления мэра Москвы С. Собянина на VI съезде муниципальных образований города Москвы

Местное самоуправление в России в целом и в Москве в частности — результат важнейших демократических и либеральных реформ, которые начались в нашей стране после 1991 г. К тому времени территория города Москвы делилась на 33 района, в каждом из которых действовал районный Совет народных депутатов и исполнительный комитет районного Совета, а также районный комитет КПСС, игравший важнейшую роль в определении стратегии руководства районом (см. рис. 1). Однако указанные органы имели небольшие полномочия в части управления городским хозяйством, город представлял собой единый комплекс, руководимый Московским Советом народных депутатов, его исполнительным комитетом и городским комитетом КПСС.

Действующая система управления городом начала складываться с 1991 г. в период коренной ломки системы управления государством. В Москве были образованы 10 административных округов и 148 муниципальных округов, переименованных затем в районы. Со временем их число было сокращено до 125. На городском уровне представительным органом государственной власти стала Московская городская дума, а руководителем исполнительной власти (представленной правительством Москвы с многочисленными подразделениями) — мэр города, избираемый населением. Уже тогда существовала неопределенность относительно статуса и будущего местного самоуправления. И поскольку Москва — это не только город-столица, но и город-поселение, то возобладала идея рассматривать ее одновременно и как субъект федеративного государства, и как городскую общину (т.е. муниципальное образование).

Указанная идея нашла свое отражение в Уставе города Москвы 1995 г., которым было установлено, что городские органы представительной и исполнительной власти (городская Дума и мэрия) имеют двойной статус — органов государственной власти и органов местного самоуправления (далее — МСУ). Такой подход позволял обеспечить единство городской собственности и бюджета. Особое место в рамках проблемы организации МСУ в Москве в то время занимал вопрос о его организации в отдельных частях города. В 1996 г. в Москве были созданы районные управы, по своим функциям походившие на орган МСУ, но официально таковыми в столичных документах все-таки не являвшиеся. Районы, по сути, не

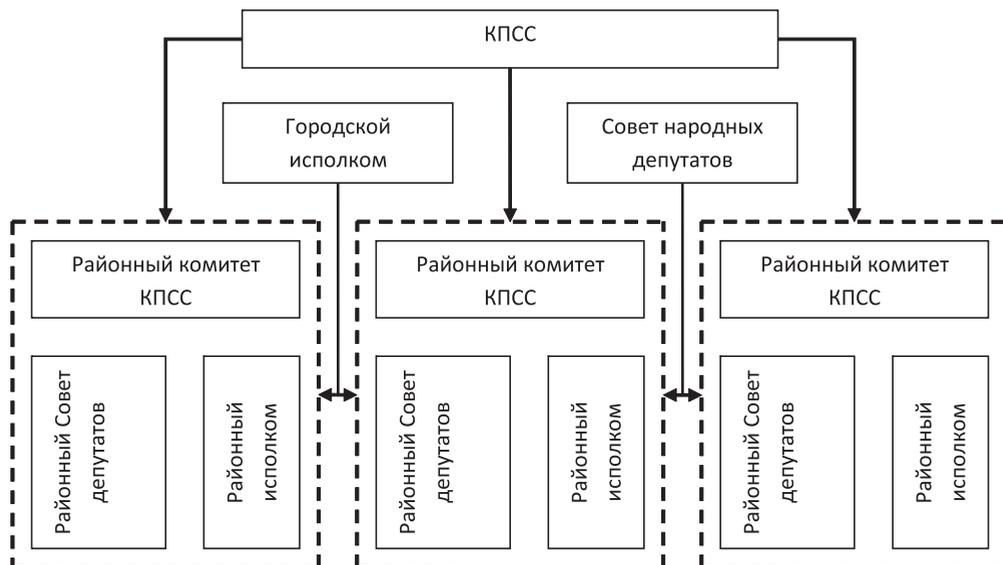


Рисунок 1. Местное самоуправление в Москве до 1991 г.

являлись муниципальными образованиями, хотя и назывались муниципальными. В 1997 г. под давлением общественного мнения в Москве были избраны районные собрания, номинально получившие некоторые полномочия органов МСУ. В определенной мере организация управления районами была сходна с моделью МСУ, однако свойственная ей специфика способствовала обострению дискуссии о путях развития управления городскими районами в Москве [Кошкин, Мельков 2015: 102].

В итоге они стали предметом рассмотрения в Московском городском суде и Верховном суде РФ. Российские суды не согласились с идеей отождествления МСУ в Москве с городским уровнем, поскольку, согласно букве Конституции РФ, Москва является субъектом РФ, а на уровне субъекта осуществляется государственная власть. Судебные инстанции пришли также к выводу, что на уровне районов МСУ должно быть проведено последовательно и в более полном объеме. В 2002 г. соответствующие решения были приняты правительством Москвы и Московской городской думой. Устав города получил новую редакцию. Органы власти города приступили к новому современному этапу формирования МСУ в Москве. Суть изменений сводилась к следующему: вместо каждой районной управы – органа МСУ была создана управа района – территориальный орган исполнительной власти города, подчиненный правительству Москвы. Параллельно в каждом районе столицы создавались органы МСУ (см. рис. 2).

Однако главный вопрос – в разделении полномочий. За управами районов (теперь уже органами городской исполнительной власти) оставалась большая часть полномочий, которые имели нынешние районные управы (бывшие органы МСУ). Перечень полномочий, которые закреплялись за органами МСУ, включал 23 пункта. Однако лишь небольшая их часть предусматривала возможность принятия самостоятельных решений: по снижению брачного возраста, организации опеки и попечительства, охране прав несовершеннолетних, организации местных праздничных мероприятий, организации первичных мер в области пожарной безопасности. В других сферах допускалось лишь внесение предложений в органы исполнительной власти города.

В целях дальнейшего развития демократических преобразований и становления МСУ в Москве 6 ноября 2002 г. был принят закон города Москвы «Об организации



Рисунок 2. Местное самоуправление в Москве до 2003 г.

местного самоуправления в городе Москве»¹. Принятый закон позволил сохранить статус Москвы как субъекта РФ и одновременно осуществить МСУ на уровне районов с учетом особенностей городов федерального значения, а также обеспечить достаточную и необходимую централизацию городского управления, направленную на устойчивое и эффективное социально-экономическое развитие города. Законом города Москвы были установлены 125 внутригородских муниципальных образований, создаваемых в границах территорий районных управ. Таким образом, в каждом районе города имеется и местный орган государственной исполнительной власти (районная управа), и органы МСУ, что неизбежно ведет к проблемам взаимодействия и разграничения полномочий и ответственности уровней публичной власти: государственной и МСУ (см. рис. 3).

Важно, что согласно закону 2003 г. (в отличие от положения 1993 г.) муниципальные образования не являются объектами административного деления, они лишь создаются на определенной территории, которая не обязательно должна быть привязана к административному делению. При этом в соответствии со ст. 34 федерального закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² (далее – закон № 131-ФЗ) структура органов МСУ состоит из двух частей: обязательной и необязательной. В обязательную часть включают представительный орган муниципального образования, исполнительно-распорядительный орган (местную администрацию) и главу муниципального образования. Помимо обязательной части, в структуре в зависимости от величины и сложности муниципального образования могут быть и другие элементы: контрольный орган, иные органы

¹ Закон города Москвы от 06.11.2002 N 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве». – *Тверская*, 13. 2002. 21 нояб.

² Федеральный закон РФ от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – *СЗ РФ*. 2003. № 40. Ст. 3822.



Рисунок 3. Местное самоуправление в Москве с 2003 г.

МСУ, предусмотренные уставом и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (муниципальная избирательная комиссия, руководитель милиции общественной безопасности и др.).

Фактически закон № 131-ФЗ закрепил двойственность муниципального (муниципальные образования) и территориального (районы) деления в Москве и разграничил полномочия органов МСУ. На одной и той же территории действует муниципальная власть (Совет депутатов и муниципалитет) и исполнительная государственная власть (управа района).

С 1 января 2003 г. каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет. До этого финансирование осуществлялось из городского бюджета в соответствии со сметой района. Основные источники доходов – два трудно администрируемых налога: на имущество физических лиц и на сделки дарения. До настоящего времени ни разу доля всех муниципалитетов не превысила 1% в консолидированном бюджете Москвы.

После продолжительного этапа становления системы МСУ в 2012 г. данная система вновь подвергается реформированию. Весной 2012 г. в Москве состоялись выборы депутатов внутригородских муниципальных образований. Они были достаточно жесткими и конкурентными, но благодаря этому депутатский корпус местного самоуправления обновился более чем наполовину, а состав глав муниципальных образований сменился на 65%. Среди депутатов муниципальных образований теперь представлены практически все крупные политические силы страны, чего не было раньше. Сразу после этого в Москве состоялся VI съезд Совета муниципальных образований города Москвы, который еще до своего начала обещал стать знаковым событием в развитии МСУ. На самой начальной стадии работы вновь избранных представительных органов внутригородских муниципальных образований города мэр Москвы С.С. Собянин предложил обсудить ряд принципиальных вопросов, касающихся в целом системы МСУ в Москве и полномочий МСУ. Их мэр разделил на три основных блока:

1) расширение полномочий муниципальных собраний по управлению ресурсами развития районов;

2) участие депутатов в принятии решений по вопросам строительства новых объектов на территории муниципального образования;

3) кадровые и контрольные полномочия местного самоуправления, а также взаимодействие депутатского корпуса с исполнительной властью.

В рамках первого блока было запланировано развивать не исполнительную власть местного самоуправления, а представительную, чтобы давать больше полномочий депутатам МСУ. В результате муниципальные образования столицы получили право согласования всех адресных перечней капитального ремонта многоквартирных домов, благоустройства дворовых территорий и городских районных парков. Более того, они могут согласовывать и сами проекты благоустройства дворов, парков, и без их согласия эти проекты реализовываться не будут. Но при этом противоречия и конфликты между группами жителей по вопросам благоустройства должны решаться именно на площадке муниципальных собраний.

Депутаты вошли в состав комиссий, осуществляющих начало работ по ремонту и благоустройству и их приемку, контролирующих качество работ и их соответствие проектной документации и, самое главное, интересам жителей. Таким образом, в рамках нового распределения полномочий городские органы власти будут задавать общие рамки, выделять лимиты финансирования, проводить конкурсные процедуры. Также планировалось ежегодно закладывать в бюджет целевые деньги в объеме примерно 5 млрд руб. для реализации индивидуальных проектов благоустройства, решения других районных проблем. Это те деньги, которые, по сути дела, будут являться резервным фондом и назначение которых будут определять сами депутаты.

В рамках второго блока муниципальным собраниям столицы было предоставлено право согласования проектов строительства объектов, обслуживающих жителей конкретных районов. В этот перечень могут быть включены магазины шаговой доступности, рынки, пункты бытового обслуживания, ремонтные мастерские, аптеки, учреждения для работы с детьми, спортивные сооружения и другие объекты площадью до 1,5 тыс. кв. м, а также гаражи и объекты религиозного назначения вне зависимости от размеров здания. И если 2/3 депутатов не согласуют размещение таких объектов, они на территории района не появятся.

В третьем блоке было предложено ввести практику регулярных отчетов главы управы перед органами местного самоуправления в лице Совета депутатов муниципального образования о результатах своей работы, а также всех руководителей социально значимых учреждений района (директора школ, главы поликлиник, главы МФЦ, руководители районных служб и пр.). Если, по мнению депутатов, глава управы не справляется со своими обязанностями, они смогут инициировать его отстранение от должности, выразив недоверие 2/3 голосов депутатов муниципального собрания. Кроме того, глава управы должен постоянно активно участвовать в работе муниципального собрания и присутствовать на всех его заседаниях, отвечать на вопросы депутатов.

У правительства Москвы, особенно на начальном этапе реформы, сохраняются серьезные инструменты контроля за исполнением органами МСУ предоставленных дополнительных полномочий. Новые функции МСУ предлагается передать в форме отдельных государственных полномочий. В целях реализации этого положения правительством Москвы был принят закон «О наделении органов местного самоуправления муниципальных округов в городе Москве отдельными государственными полномочиями города Москвы»¹. Такая форма передачи полномочий, с одной стороны, не ограничивает свободу МСУ, но в то же время позволяет правительству Москвы контролировать, как они исполняются, чтобы избежать злоупотребления властью и нарушения прав граждан со стороны органов местного самоуправления.

Сами же муниципальные депутаты называют предложенную мэром Москвы реформу правильной, но недостаточной. Они получили только функции контроля — реального аппарата принятия решений у них нет. Сохраняется разделение на избираемые населением органы МСУ и управы, которые все равно будут назначаться в рамках вертикали исполнительной власти. При этом согласование актов

¹ Закон города Москвы от 11.07.2012 N 39 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных округов в городе Москве отдельными государственными полномочиями города Москвы». — *Собрание действующего законодательства города Москвы*. 2012.

благоустройства с муниципальным образованием, о котором заявил мэр Москвы, в рамках расширения полномочий МСУ было введено еще с 2011 г. Исполнение остальных процедур сильно затруднено, т.к. для инициирования отзыва главы управы депутатам будет крайне сложно собрать 2/3 голосов. На согласование муниципальным властям отдаются объекты социальной инфраструктуры, религиозные сооружения, аптеки и пункты общепита, т.е. то, что конфликтов не вызывает. А точечная застройка, строительство офисно-деловых центров остаются в ведении управ и префектур, а это — самая коррупционная часть градостроительного соглашения. Мэр дал понять, что данный этап — это только начало крупномасштабной реформы МСУ в Москве и что постепенно, шаг за шагом полномочия муниципальных образований будут расширяться.

Выше мы указали, что фактически закон № 131-ФЗ закрепил двойственность муниципального (муниципальные образования) и территориального (районы) деления в Москве и разграничил полномочия органов МСУ. На одной и той же территории действует муниципальная власть (Совет депутатов и администрация муниципального округа) и государственная исполнительная власть (управа района).

В качестве заключения заметим, что Москва — это город, специфика которого складывается из нескольких характеристик. Во-первых, Москва — город федерального значения, т.е. субъект РФ. Во-вторых, Москва — столица государства, центр размещения федеральных властей (сегодня — за исключением Конституционного суда РФ) и представительство всех субъектов РФ. Кроме того, Москва — не только административный, но и деловой центр страны. Такая многоликость статуса города Москвы обуславливает многообразие задач, стоящих перед городскими властями, решение которых требует концентрации усилий в интересах единого и комплексного развития города. В большом городе в первую очередь требует решения вопрос соотношения возможностей общегородских властей и властей нижнего (с точки зрения территориальной организации) уровня в управлении единым городским хозяйством. Специфика организации МСУ в городах федерального значения предопределяется необходимостью сохранения единства городского хозяйства.

Однако до сих пор реформирование муниципальной и государственной исполнительной власти, а также взаимоотношений между ними продолжается. В результате проведения реформы управления в г. Москве создана система, которая включает 3 уровня органов государственной власти и сеть органов МСУ на уровне районов. Однако ситуацию с МСУ в Москве нельзя признать удовлетворительной (это относится к территории «старой» Москвы). Как и предусмотрено законодательством РФ, муниципальная власть на территории «старого» города существует, однако ее роль в решении вопросов городского управления незначительна.

Список литературы

Кошкин А.П., Мельков С.А. 2015. Политическая урбанистика: пределы и возможности. — *Вестник экономического университета им. Г.В. Плеханова*. № 1.

RYAZHAPOV Nil Khaliulloovich, Cand.Sci.(Philos.), Associate Professor of the Chair of State and Municipal Government, Civil Defense Academy Emergency Control Ministry (EMERCOM) of Russia (Novogorsk microdistrict, bld. 1, Himki, Moscow region, Russia, 141435; ryazhapov@bk.ru)

STAGES OF THE LOCAL GOVERNMENT TRANSFORMATION IN MOSCOW

Abstract. In the article the author describes the transformation stages of the local government in Moscow and prospects of its development. The specifics of the management system in level of the municipal assemblies is clarified. The specificity of the urban organization and life of the population in the city of the federal importance is studied in the paper.

Keywords: cooperation and division of powers and responsibilities, governance, democratic transformations, local government, Moscow Mayor, authority, public power, the «old» Moscow, City Charter