

## ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДЕ МОСКВЕ

*В статье рассматривается система муниципальной власти в городе Москве. Поднимается вопрос экономической и управленческой эффективности действующей модели местного самоуправления.*

**Ключевые слова:** местное самоуправление, бюджет, муниципальное образование, государственная власть, предмет ведения.

A.A. Grigoriev

## PROSPECTS FOR REFORM OF LOCAL GOVERNMENT IN THE CITY OF MOSCOW

*In this paper we consider a system of municipal government in Moscow. The issue of economic and administrative efficiency of the current model of local government is discussed.*

**Keywords:** local government, budget, municipal, government, the subject of reference.

Москва является в своем роде уникальным сочетанием сразу трех статусов: город одновременно является и столицей Российской Федерации, и субъектом РФ, и городским поселением, состоящим из внутригородских муниципальных образований. Это обуславливало весьма специфическое проявление полномочий органов власти, выступавших до недавнего времени одновременно в качестве органов государственной власти и органов местного самоуправления. Проявлялось и двуединство органов публичной власти, которые по одним вопросам действовали как органы государственной власти, а по вопросам местного значения – как органы местного самоуправления. В связи с этим делались неоднократные попытки разобраться, «каким образом могут сочетаться в одном населенном пункте обе формы представительной демократии – через государственные органы и органы местного самоуправления» [1].

Основная проблема заключалась в несоответствии юридических актов Москвы федеральному законодательству. Наибольшее раздражение вызывал закрепленный в статье 6 Устава города Москвы так называемый двойной статус Московской городской думы и московской администрации. С одной стороны, они являлись органами власти субъекта Федерации, а с другой – органами местного (городского) местного

самоуправления. Такое положение не без оснований наводит на мысль о противоречии Устава статье 12 Конституции РФ, в которой говорится о невозможности вхождения органов местного самоуправления в систему государственных органов. Можно с большим или меньшим успехом обосновывать наличие или отсутствие данного противоречия, но последнее слово было сказано Верховным судом РФ, признавшим незаконность данного положения Устава.

В связи с изложенным, в Москве была произведена работа по приведению московского законодательства в соответствие с требованиями Конституции России и Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7], что можно считать началом современного этапа развития местного самоуправления в Москве.

Система местного самоуправления в городе Москве, принципы и порядок организации местного самоуправления в городе Москве, его правовые, территориальные и финансово-экономические основы, государственные гарантии его реализации устанавливаются в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом № 131-ФЗ, иными федеральными законами и Уставом города Москвы. При этом актом, регулирующим местное самоуправление в Москве, является Закон города Москвы от 6 ноября 2002 года № 56 «Об организа-

<sup>1</sup> Советник Департамента экономической политики и развития г. Москвы.

ции местного самоуправления в городе Москве» [8].

Местное самоуправление осуществляется в границах муниципальных образований, создаваемых на территории районов города Москвы (включая районы города Зеленограда).

При этом в каждом районе действует представительный орган местного самоуправления (муниципальное собрание) и исполнительный орган местного самоуправления (муниципалитет). То есть, по сути, органы местного самоуправления действуют параллельно с государственными органами – управами районов, которые являются частью органов исполнительной власти субъекта РФ (города Москвы).

Но можно ли назвать подобную систему управления эффективной, насколько целесообразно одновременное существование двух видов власти на одной территории – государственной и муниципальной?

На первый взгляд, на муниципальном уровне в Москве решается достаточно широкий круг вопросов местного значения, в том числе: принятие планов и программ развития муниципального образования в соответствии с Генеральным планом развития города Москвы, градостроительными планами развития территориальных единиц города Москвы, иной градостроительной документацией города Москвы, утвержденной в установленном порядке; организация реализации указанных планов и программ; осуществление мероприятий по сохранению памятников истории и культуры местного значения в соответствии с федеральными законами и законами города Москвы, развитие местных традиций и обрядов; утверждение Положения о бюджетном процессе и местного бюджета, исполнение местного бюджета, утверждение отчета о его исполнении в соответствии с законодательством; участие в организационном, информационном обеспечении проведения выборов в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти города Москвы и органы местного самоуправления, референдумов Российской Федерации, города Москвы и местных референдумов в соответствии с федеральными законами и законами города Москвы; проведение работы по повышению правовой культуры избирателей; другие полномочия.

Вместе с тем, многие жители даже не догадываются о существовании муниципалитетов в своем районе, многие не знают, что управа района и муниципалитет – это разные органы власти, не знают круг вопросов, которые они решают.

Это при том, что именно муниципальный уровень управления должен по своему смыслу быть ближе всего населению соответствующей территории.

Кроме того, функционирование органов местного самоуправления в городе является еще и весьма затратной статьей расходов бюджета города Москвы. Это обусловлено тем, что лишь 50 из 125 муниципальных образований являются условно самодостаточными с точки зрения финансирования. То есть, 75 муниципальных образований города получают финансовую помощь из бюджета города Москвы на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Финансовая помощь предоставляется в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ из бюджета города Москвы, как субъекта РФ, при недостаточности прогнозируемых объемов закрепленных доходных источников для обеспечения расходов, определенных в соответствии с нормативами обеспечения расходных обязательств. На эти цели из городского бюджета ежегодно выделяется около 150 млн рублей.

При этом следует отметить, что большая часть этих средств идет на содержание аппарата муниципальных служащих, так как минимальная бюджетная обеспеченность муниципального образования определяет выделение на каждого жителя не менее 50 рублей в год: 20 рублей – на выполнение функций муниципального образования и 30 рублей – на содержание его аппарата [2].

Кроме того, в бюджете города Москвы ежегодно предусматривается более 3,3 млрд рублей субвенций на обеспечение переданных муниципалитетам государственных полномочий. Субвенции органам местного управления выделяются отдельно по пяти направлениям:

– на образование и организацию деятельности районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (объем субвенций, предоставляемых бюджетам ВМО из бюджета города Москвы для реализации этих полномочий определяется исходя из штата сотрудников, из расчета: два муниципальных служащих на комиссию – главный специалист, ведущий специалист. Размер данной субвенции одинаков практически для всех ВМО и составляет 1 426 000 руб. Исключение составляют: Люблино – 2 139 000 руб., Марьино – 2 849 000 руб., Ясенево – 2 849 000 руб., т.к. на территории этих ВМО проживает более 50 000 тыс. детей до 18 лет) и создано по две комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;

– содержание муниципальных служащих, осуществляющих организацию досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства (объем субвенций, предоставляемых бюджетам ВМО из бюджета города Москвы для реализации этих полномочий определяется исходя из нормативной величины расходов на содержание административно-управленческого персонала – из расчета один специалист на 20 000 населения муниципально-образованного образования, но не менее двух специалистов);

– на организацию физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства (объем субвенций, предоставляемых бюджетам ВМО из бюджета города Москвы для реализации этих полномочий определяется исходя из площади спортивных площадок, передаваемых для реализации полномочий (кв. м), нормативной величины эксплуатационных расходов на содержание спортивных площадок (руб./кв. м), нормативной величины расходов на оплату труда тренеров, работающих на спортивных площадках, приобретение спортивного инвентаря и организацию спортивных мероприятий и соревнований (руб./кв. м));

– на организацию досуговой и социально-воспитательной работы с населением по месту жительства (объем субвенций, предоставляемых бюджетам ВМО из бюджета города Москвы для реализации этих полномочий определяется исходя из площади помещений, передаваемых для реализации полномочий (кв. м), нормативной величины расходов на оплату труда педагогов-организаторов, приобретение материалов и оборудования, организацию конкурсов и фестивалей, проведение праздничных мероприятий (руб./кв. м));

– на осуществление опеки и попечительства (объем субвенций, предоставляемых бюджетам ВМО из бюджета города Москвы для реализации этих полномочий определяется исходя из штата работников органов местного самоуправления для осуществления полномочий по опеке и попечительству. Норматив – не менее одного работника муниципалитета на 2 000 детей, дополнительно предусматривается не менее одного работника на 100 детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа, проживающих на территории муниципального образования и один работник, осуществляющий попечительство в форме патронажа).

Однако, по данным Департамента финансов города Москвы, средний процент неосвоения

указанных средств в 2009 году составил более 10% от общего объема, то есть, не менее 300 млн рублей бюджетных средств, направленных в муниципалитеты, не были использованы местной властью. При этом, в некоторых муниципальных образованиях процент освоения субвенций не превышал 50% (Раменки, Аэропорт, Коптево, Митино, Южное Тушино и др.), а в муниципальном образовании Молжаниновское процент освоения субвенций, направленных на организацию досуговой и социально-воспитательной работы с населением, и вовсе составил 0%, то есть муниципалитетом не проведено ни одного мероприятия в части досуговой и социально-воспитательной работы [3].

При этом, в соответствии с Конституцией России и Федеральным законом № 131-ФЗ, органы местного самоуправления никак не подчиняются органам государственной власти и не входят в их систему, в связи с чем у правительства Москвы отсутствует возможность отстранить от должности и заменить неэффективных руководителей муниципалитетов.

На наш взгляд, вырисовывается острая необходимость реформирования сложившегося квазивластного института местного самоуправления в Москве.

В настоящее время существующие органы местного самоуправления в нашем городе представляются лишним звеном управления. Вопросы, входящие в компетенцию муниципалитетов, могли бы быть переданы в ведение управ районов, причем с сохранением штатной численности государственных служащих управ районов. При этом, по нашему мнению, в рамках единого городского хозяйства и единой системы городского управления они решались бы более эффективно.

Реализация названного предложения позволила бы сэкономить средства городского бюджета, расходуемые в связи с содержанием более чем 2 тысяч муниципальных служащих в Москве, а также обеспечить дополнительные поступления в бюджет за счет перенаправления источников собственных доходов муниципальных образований напрямую в бюджет города Москвы. Речь идет не менее чем об 1 млрд рублей ежегодно.

Однако на этом пути встают проблемы юридического характера, так как в соответствии с Конституцией РФ и Европейской хартией местного самоуправления (к которой Россия присоединилась в 1997 году) подразумевают обязательное наличие местного самоуправления, за счет которого население самостоятельно и под свою

ответственность решает вопросы местного значения.

Необходимо подчеркнуть, что концепция местного самоуправления сформировалась на Западе в условиях, когда в крупных городах (в частности) и в государстве (в целом) власть – децентрализована. На уровне города это означает то, что несколько муниципальных образований, сумевших сосредоточить в своих руках финансовую, а значит и политическую, власть, стремятся создать некий управленческий институт для координации своих действий, то есть структура выстраивается «снизу», притом что решен весь комплекс проблем финансового, политического, территориального характера.

Учитывая специфику российского жесткого централизованного управления, московское руководство столкнулось с проблемами при реализации конституционных и законодательных положений о местном самоуправлении и попытке встроить их в систему управления городом, которые хорошо отражают неадекватность концепции местного самоуправления в целом, по отношению не только к московским реалиям, но и к проблемам других крупных городов, имеющих районное деление [4].

С другой стороны, если судить по тем функциям, которые выполняет районная управа, ее вполне можно рассматривать, хотя и со многими оговорками, как основу местного самоуправления, а районы считать основным звеном местного самоуправления в городе Москве.

Более того, Верховный суд РФ в своем вышеупомянутом решении указал в отношении районных управ следующее: «...эти органы осуществляют функции органов местного самоуправления, определенные в ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и в связи с этим до приведения законодательства г. Москвы о местном самоуправлении в соответствие с федеральным законодательством по этому предмету ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации должны быть признаны органами местного самоуправления г. Москвы».

Таким образом, решение Суда по вышеуказанному делу является одним из возможных и допустимых способов защиты нарушенного права жителей города Москвы на осуществление местного самоуправления [5].

Однако сложно представить в нынешней политической ситуации, что федеральные власти пойдут на изменение не только федерального законодательства, но и Конституции Российской

Федерации ради столь малозначительной (относительно 1,5-триллионного бюджета Москвы) выгоды.

Гораздо более реальным представляется эволюционное развитие сложившейся системы организации публичной власти в городе Москве.

В городе должно оптимально сочетаться вертикальное управление мегаполисом: мэр, правительство Москвы, префектура административных округов, управы районов и управление на уровне конкретной территории, осуществляемое органами местного самоуправления внутригородского муниципальных образований в городе Москве. Первоочередной задачей в этом направлении должно стать совершенствование координации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Безусловным направлением работ по решению этой задачи является расширение функций и полномочий органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований и развитие межмуниципального взаимодействия и взаимодействия с государственными и негосударственными структурами. Взаимодополняющие действия по управлению территориями усилят возможности обеих структур и позволят добиться более эффективного результата при достижении стратегической цели. В идеальном варианте функции и полномочия управы района и органов местного самоуправления могут быть решены одной структурой: скорее всего, это будут органы местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве.

Повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве связано с:

- совершенствованием финансирования на основе четкого выбора оценочных показателей;
- созданием системы измерений, мониторинга и оценки;
- оптимизацией организационной структуры управления городом в целом и органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве.

Наряду с совершенствованием внешней организации деятельности органов местного самоуправления важнейшим направлением работ становится улучшение внутренних процессов их работ. Это связано со стандартизацией (упорядочением деятельности органов местного самоуправления, нормированием муниципальных услуг, созданием систем менеджмента качества муниципалитетов и др.).

Принцип сохранения единства городского хозяйства не позволяет наделить внутригородские муниципальные образования всем объемом полномочий, предусмотренных Федеральным законом 2003 г. для городских округов и даже для городских поселений. Тем не менее, по сравнению с существующим положением объем этих полномочий может быть существенно расширен. Законодательством города Москвы, исходя из мелкого дробления территории города и создания на одной и той же территории и органов государственной власти, и органов местного самоуправления, предусмотрено исключение целого ряда вопросов из ведения местного самоуправления, что является недостаточно обоснованным с точки зрения прав граждан на местное самоуправление.

Сравнительный анализ предметов ведения органов местного самоуправления России и Москвы показывает, что из ведения муниципальных образований Москвы неоправданно исключены:

- благоустройство и озеленение территории муниципального образования;
- регулирование планировки и застройки территории муниципального образования.

Исполнение указанных полномочий муниципальными образованиями, на наш взгляд, не способно отрицательно повлиять на единство городского хозяйства Москвы, но вместе с тем позволит развивать местные инициативы по обустройству территории, улучшить оказание муниципальных услуг, укрепить связи органов местного самоуправления с жителями и повысить их авторитет. Перечень этих вопросов должен быть передан в компетенцию внутригородских муниципальных образований еще и потому, что они непосредственно затрагивают интересы населения.

Опыт работы муниципальных органов во всем мире показывает, что эти полномочия практически всегда принадлежат муниципальным образованиям. В тех же городах, где существует двухуровневая система самоуправления (Париж, Берлин, Гамбург), этими полномочиями наделены муниципальные образования нижнего уровня.

Развитие местного самоуправления в городе Москве должно идти в направлении расширения компетенции органов местного самоуправления. Делегирование отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления (управами районов – на муниципальный уровень) должно осуществляться постепенно по мере организационного, финансового и эко-

номического становления и укрепления муниципалитетов. При этом органам местного самоуправления должны передаваться функции, которые связаны с удовлетворением потребностей населения объектами, расположенными в районе проживания пользователей. Передача объектов социальной инфраструктуры в муниципальную собственность должна сопровождаться передачей дополнительных финансовых ресурсов из городского бюджета. При этом делегирование отдельных государственных полномочий не должно стать идейной основой попытки сделать местное самоуправление «управляемым» путем переориентации муниципалитетов с решения вопросов местного значения на исполнение делегируемых им полномочий. Оно должно стать подготовительным этапом к безусловной передаче этих полномочий на местный уровень и сопровождаться наделением внутригородских муниципальных образований адекватным объемом муниципального имущества и финансовыми средствами.

#### Литература

1. Лютцер, В. Государственная власть и местное самоуправление в Москве : возможности существования // Законодательство. – 1996. – № 2.
2. Муниципальная газета. Приложение к «Тверской, 13». – 2008. – № 57–58.
3. «Сведения об исполнении субвенций, переданных внутригородским муниципальным образованиям в городе Москве на осуществление отдельных государственных полномочий города Москвы за 2009 год»: текущий архив Департамента финансов города Москвы 2010 года.
4. Информационный бюллетень Комиссии по муниципальной политике Бюро ЦС Объединения «ЯБЛОКО». – Спецвыпуск 1 (24) 2000–2001.
5. Определение СК Верховного суда РФ от 30 марта 2001 г. № 5-ГО1-12.
6. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 3. – Ст. 3506.
7. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 46. – С. 2946.
8. Закон г. Москвы от 06.11.2002 № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» // Тверская, 13. – 2002. – 21 ноября.