

ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ НА ОСНОВЕ МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДЕ МОСКВЕ

В статье рассматриваются пути повышения качества предоставления муниципальных услуг на основе изменения территориального устройства столичного мегаполиса и введения института ответственности депутатов внутригородских муниципальных образований в городе Москве.

Ключевые слова: муниципальные услуги, модернизация, местное самоуправление.

A.A. Grigoriev

WAYS TO IMPROVE THE QUALITY OF MUNICIPAL SERVICES THROUGH THE LOCAL GOVERNMENT MODERNIZATION SYSTEM IN THE CITY OF MOSCOW

The article discusses ways to improve the quality of municipal services on the basis of changes in territorial capital of the metropolis and the introduction of the institute responsible members of intercity municipalities in the city of Moscow.

Keywords: municipal services, modernization, local government

В настоящее время система местного самоуправления в городе Москве выстроена следующим образом. Город имеет три уровня территориального деления – общегородской, 10 административных округов и 125 районов. При этом на всех трех уровнях существует государственная исполнительная власть субъекта Российской Федерации. Муниципальная же власть, обеспечивающая предоставление муниципальных услуг, представлена лишь на низшем уровне районов. При этом муниципалитеты осуществляют свои полномочия параллельно с управами районов – органами государственной власти.

Существующая система местного самоуправления в городе Москве является объектом постоянной критики как в профессиональной, так и в научной средах. Предлагаются различные варианты реформирования системы муниципальной власти в городе Москве. Остановимся на одном из возможных вариантов.

На наш взгляд, для корректной организации системы местного самоуправления в Москве необходимо начать с восстановления административно-территориального деления города, существовавшего до 1992 г. (до принятия совместного Постановления Президента Российской Федерации и Председателя Верховного Совета Российской Федерации от 3 января 1992 г. «Об административно-территориальном деле-

нии города Москвы»), которое формировалось многие десятилетия в период бурного роста столицы с 30-х по 70-е гг. XX века.

Следует отметить, что в начале 1990-х годов в процессе ликвидации основного звена в механизме советской власти в городе Москве – районных Советов народных депутатов города Москвы и исполнительных комитетов районных Советов народных депутатов с последующим формированием муниципальных округов – было изменено административно-территориальное деление города. Безусловно, существующее в настоящее время «искусственное» деление прежних районов сыграло определенную роль в ликвидации советской модели управления на местном уровне. Но сегодня настало время решать более сложный вопрос объединения существующих административно-территориальных единиц с учетом их экономико-географических, промышленных, исторических и иных особенностей. На наш взгляд, это позволит сократить численность управленческого аппарата, как органов государственной власти в районах, так и органов местного самоуправления, что, в свою очередь, будет способствовать сокращению расходов на содержание большого количества государственных и муниципальных служащих, подбору наиболее квалифицированных и подготовленных специалистов с соответствующим повышением заработной платы за счет сокращения штатного расписания и созданию действенной системы местного самоуправления.

¹ Советник Департамента экономической политики и развития г. Москвы.

В городе Москве, как и в целом по стране, для достижения оптимального положения системе местного самоуправления необходимо было формировать до периода 1990-х годов, связанного с процессом приватизации в общегосударственном масштабе. Тогда объекты жилого фонда можно было бы передать в муниципальную собственность без права приватизации, равно как и без продажи квартир, бесплатно полученных гражданами от государства. Это способствовало бы созданию муниципального жилого фонда, а также препятствовало бы росту в городе Москве числа лиц, не имеющих жилья. Нежилые помещения также должны были перейти в муниципальную собственность, их можно было бы передавать в аренду, но без права выкупа и перепрофилирования (исключение – вынесение соответствующего решения представительным органом местного самоуправления).

Распродажа нежилых помещений, которые раньше сдавались в аренду, лишила местный бюджет источника постоянного пополнения, а перепрофилирование выкупленных магазинов привело к тому, что в центре города стали наблюдаться трудности с булочными и другими продовольственными магазинами. Подавляющее большинство предприятий и филиалов, расположенных в Москве, на начало 1990-х годов имело в своем ведении внушительное количество образовательных, оздоровительных, культурно-просветительных и прочих учреждений [2]. В их число, безусловно, входили и дошкольные учреждения (нехватка которых сегодня является острой социальной проблемой города), именовавшиеся ведомственными, хотя по своей сути являвшиеся городскими – создаваемыми за счет средств, вложенных соответствующими министерствами в инфраструктуру города. Если бы в тот временной период фактически было бы создано местное самоуправление, то основной на сегодняшний день вопрос надления его муниципальной собственностью был бы в значительной степени решен.

Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3], Закону города Москвы от 6 ноября 2002 г. «Об организации местного самоуправления в городе Москве» [4], а также Закону города Москвы от 28 июня 1995 г. «Устав города Москвы» [5] на сегодняшний день на местном уровне в Москве фактически наличествует двоевластие, состоящее из управ районов (в качестве органов государственной власти на местах) и представительных органов (муниципальное собрание внутригородского муниципального образования в городе Москве),

а также исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления (муниципалитет муниципального образования).

В целом московская муниципальная власть имеет ряд проблем, которые необходимо незамедлительно решать.

Одной из главных является отсутствие механизма ответственности депутатов муниципального собрания непосредственно перед населением муниципального образования. Фактически на местах сегодня продолжает оставаться заметная пропасть между органами местного самоуправления и населением, которое зачастую не знает, какими полномочиями наделены и где территориально расположены органы муниципальной власти. Текущее положение вещей здесь могло бы изменить уравнивание количества депутатов количеству избирательных округов в муниципальном образовании, т.е. проведение выборов депутатов представительного органа местного самоуправления по одномандатным округам. Кандидат в депутаты, занявший на выборах второе место по количеству голосов, отданных за него избирателями, становится претендентом в депутаты, право которого на исполнение обязанностей депутата признает собрание депутатов муниципального образования в случае неисполнения изначально избранным депутатом муниципального собрания города Москвы своих обязанностей по тем или иным причинам.

Формирование списков кандидатов из числа жителей муниципального образования или сотрудников предприятий и учреждений, находящихся на территории данного образования, может значительно приблизить местное самоуправление к населению как одновременно и субъекту, и объекту управления. Если депутат будет жить в избирательном округе или местонахождение его основной работы будет расположено в избирательном округе, по которому он был избран в муниципальное собрание, то он будет в большей степени знать местные проблемы. Избиратели, в свою очередь, будут знать конкретное лицо, представляющее их интересы на муниципальном уровне.

Значительный перечень вопросов, которые должны если не решаться, то, по крайней мере, согласовываться с муниципальной властью, целиком и полностью рассматривается на городском уровне, т.е. на уровне субъекта Федерации. Основным пример здесь – вопросы согласования строительства и комплексной реконструкции жилых и нежилых строений в городе Москве. Происходящий в этой сфере правовой беспредел давно перестал быть сенсацией, и сейчас никто не удивится, услышав, что процедура согласо-

ния строительства сегодня фактически замкнута на городском и окружном уровнях, безнаказанно минуя местные органы власти. Подавляющее большинство полномочий, которыми наделено муниципальное собрание, является организационными по отношению к муниципальному образованию. На сегодняшний день они носят формально-правовой характер, например наличие таких закрепленных за муниципальным собранием полномочий, как «утверждение бюджета муниципального образования и отчета о его исполнении», «принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении» или «установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью», фактически никак не отражается на жизни и благосостоянии населения муниципального образования вследствие того, что большая часть средств в муниципальный бюджет поступает уже из регионального бюджета, а планы и программы развития муниципального образования составляются исходя из уже имеющихся городских комплексных и целевых программ.

В п. 7 ст. 1 Закона города Москвы от 6 ноября 2002 г. «Об организации местного самоуправления в городе Москве» [6] регламентировано: «Предметы ведения муниципальных образований, в том числе установленные федеральным законом, объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов определяются настоящим Законом, другими законами города Москвы». Исходя из этого становится очевидным, что для местного самоуправления необходимы объекты муниципальной собственности и источники доходов местных бюджетов. Поэтому, прежде чем организовывать местное самоуправление, необходимо сформировать муниципальную собственность, построить муниципальную жилую, и прежде всего, для особо нуждающихся в нем лиц.

На наш взгляд, указанная проблема организации системы муниципальной власти решаема лишь в случае, если будут восстановлены районы в прежних границах, существовавших до 1991 г., и при этом будут ликвидированы городские административные округа как лишнее звено в системе городского управления, а также созданы должные финансовые условия для самостоятельного функционирования и дальнейшего развития внутригородских муниципальных образований. Необходимо будет передать в ведение муниципальных властей дирекции эксплуатации зданий вместе с прочими обслуживающими жилищно-коммунальное хозяйство и территорию муниципального района структурами, а

также поликлиники, школы и детские сады, муниципальную милицию, торговую сеть, объекты культуры и спорта с целью создания материальной базы местного самоуправления.

С созданием полнокровного местного самоуправления в районах вся ответственность за состояние дворов и подъездов, кровли зданий, теплоснабжение и другие жизненно важные вопросы будет лежать на местных органах власти. Органы государственной власти города должны будут иметь возможность сосредоточить внимание на таких общегородских вопросах, как развитие энергоресурсов, обеспечение теплом, водой, транспортом, связью, строительство жилья и объектов инфраструктуры, капитальный ремонт жилого и нежилого фонда города, строительство дорог и линий метрополитена, других общегородских вопросах.

Таким образом, должно быть произведено следующее разделение органов муниципальной власти: на общегородском уровне – государственная власть, решения которой обязательны для всех граждан и всех организаций, находящихся в городе; в районе – муниципальная власть, решения которой распространяются на жителей и организации, расположенные на территории конкретного муниципального образования – района города Москвы, для целей решения проблем организации местной системы самоуправления. Кроме того, необходимо, чтобы на уровне городской власти проводилось определение временных пределов финансового года, установление процедур бюджетного процесса и, самое главное, учреждение налогов местного значения и налоговых ставок.

Литература

1. Постановление Президента Российской Федерации и Председателя Верховного Совета Российской Федерации от 3 января 1992 г. «Об административно-территориальном делении города Москвы».
2. Таболин, В.В. Основы городского права : курс лекций. – М., 2006.
3. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – № 46.
4. Закон г. Москвы от 06.11.2002 № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве».
5. Закон г. Москвы от 28.06.1995 «Устав города Москвы».
6. Закон г. Москвы от 06.11.2002 № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» // Тверская, 13. – 2002. – 21 ноября.