

Мусинова Нина Николаевна

канд. экон. наук, ФГОБУ ВО
«Финансовый университет
при Правительстве Российской
Федерации», г. Москва
e-mail: 65651951@mail.ru

Musinova Nina

Candidate of Economic Sciences,
Financial university under the
Government of the Russian
Federation, Moscow
e-mail: 65651951@mail.ru

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДЕ МОСКВЕ

Аннотация. Государственный статус г. Москвы требует решения вопроса соотношения возможностей и полномочий общегородских властей и нижнего уровня территориального управления городом, исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства. Под этим углом зрения рассмотрены этапы развития местного самоуправления в г. Москве. Внимание акцентировано на характере происходящих организационных изменений на местном уровне, начавшихся с присоединением к Москве новых территорий в июле 2012 г. Проанализирована трансформация организации государственного и муниципального управления городом, определены тенденции развития местного самоуправления в г. Москве.
Ключевые слова: город федерального значения, местное самоуправление, организация местного самоуправления, тенденции развития местного самоуправления, органы местного самоуправления в г. Москве, этапы развития местного самоуправления, органы исполнительной власти г. Москвы.

TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN MOSCOW

Abstract. The state status of Moscow city requires the solution of the question of the correlation of opportunities and powers of the city authorities and the lower level of territorial management of the city, based on the need to preserve the unity of the urban economy. From this perspective, the stages of development of local self-government in Moscow are considered. Attention to the nature of the organizational changes at the local level, which began with the accession of new territories to Moscow in July 2012, – is focused. Transformation of the organization of state and municipal management of the city is analyzed, tendencies of development of local government in the city of Moscow are defined.

Keywords: city of federal significance, local self-government, the organization of local self-government development trends of local self-government, bodies of local self-government in the city of Moscow, the stages of development of local self-government, bodies of executive power of Moscow.

В демократических государствах, к которым в соответствии с Конституцией относится Российская Федерация (далее – РФ), местное самоуправление (далее – МСУ) представляет собой один из важнейших институтов гражданского общества, одну из форм «осуществления народом своей власти» [1, ст. 1]. Актуальность анализа тенденций развития МСУ в современной науке и практике определяется разнонаправленностью и противоречивостью факторов, обуславливающих протекание данного процесса в сегодняшних непростых политических и социально-экономических условиях. С одной стороны, создана и совершенствуется нормативно-правовая база организации МСУ, становлению которой способствует определенная политическая поддержка федеральной и региональной властей, а также местных сообществ. С другой стороны, на практике выявляется ряд проблем, связанных с реализацией стратегических направлений и задач развития МСУ, установленных в законодательных актах и политических декларациях.

Особую важность исследование этих вопросов приобретает, прежде всего, для г. Москвы – одного из крупнейших российских городов со статусом и субъекта Российской Федерации, и столичного города. Высокая степень проблематичности трансформаций в области МСУ в этом городе связана именно с его статусом, все еще не до конца урегулированным, как на теоретическом, так и практическом уровне.

Москва, как город федерального значения, является крупнейшим центром политической, экономической, научно-культурной и общественной жизни страны. Москва – это мегаполис с многомиллионным населением, заметную долю которого составляет иммигрирующее население. Для этого города характерны: повышенные объемы инвестиционных потоков; наличие систем жизнеобеспечения, имеющих федеральное значение; высокая концентрация квалифицированных видов деятельности; наличие иностранных представительств и посольств. Ему принадлежит ведущая роль в качестве делового и финансового центра национального и мирового уровня.

Здесь закладывается платформа для постиндустриального, информационного, технотронного общества, зарождаются новые отношения, модели и устройства общественной жизни.

Государственный статус г. Москвы с позиции сохранения единства системы управления городом и обеспечения результативности управленческого процесса, в первую очередь, требует решения вопроса соотношения возможностей и полномочий общегородских властей и нижнего уровня территориального управления городом. Данный вопрос еще далек от полного урегулирования, поскольку реформа МСУ и государственной власти в этом городе, а также организация процессов их взаимодействия, начавшаяся в начале 90-х г. прошлого столетия продолжается, о чем убедительно свидетельствуют многочисленные изменения, вносимые в базовые нормативно-правовые акты, регулирующие отношения в этой области.

По мнению автора, МСУ в г. Москве в постсоветский период прошло пять этапов развития [8]. На первом, переходном, этапе – поиска путей организации власти в г. Москве, прежде всего, решались проблемы административно-территориального деления города и распределения полномочий субъекта РФ по уровням иерархии: город – округ – район. На втором этапе, начало которого связывается с принятием Конституции РФ, осуществлялась передача на уровень района ряда функций, связанных с решением вопросов местного значения.

С принятием в 1995 г. Устава г. Москвы и Федерального закона № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» трансформация организации власти в городе продолжилась, тем самым положив начало третьему этапу ее реформирования [2]. В условиях противоречивости федерального законодательства, Устав г. Москвы устанавливал, что Москва является одновременно муниципальным образованием и субъектом федерации и вводил двойной статус городских органов власти: они одновременно являлись и органами государственной власти, и органами МСУ. На местном уровне были созданы районные управы, на которые возлагалось выполнение функций органов МСУ, которые фактически таковыми не являлись.

С 2001 г. совершенствование организации государственной власти и МСУ в г. Москве получило продолжение. Внесенные поправки в Федеральный закон № 154-ФЗ, направленные на реализацию положений ст. 12 Конституции РФ («органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»), явились основанием существенных изменений в уставе г. Москвы, в соответствии с которыми органы власти города утратили двойной статус [1]. Осуществлялась подготовка процессов нормативно-правового обособления МСУ.

Пятый этап ознаменовался принятием закона г. Москвы от 06.11.2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» и постановления Правительства Москвы № 981-ПП «Об образовании территориальных органов исполнительной власти города Москвы» – управ районов» [3; 5]. В соответствии с этими документами в границах административных районов г. Москвы сформированы внутригородские муниципальные образования. Тем самым внутри районов произошло разделение государственного управления и МСУ.

Начало шестого этапа связывается с присоединением к Москве с 01.07.2012 г. новых территорий [8]. На территориях, присоединенных к Москве, в настоящее время функционируют органы МСУ в двух городских округах, трех городских поселениях и шестнадцати сельских поселениях. На этой территории образованы два административных округа и, следовательно, имеются два уровня государственной власти (город – административный округ) и на нижнем (третьем) уровне функционируют органы МСУ. На территории, так называемой «старой» Москвы, система государственного управления городом включает три уровня. Здесь на нижнем уровне, наиболее приближенном к населению, в границах городских районов функционируют не только территориальные органы исполнительной власти города Москвы – управы районов, но и органы МСУ муниципальных округов. Асимметричность системы управления столичным городом проявляется и в том, что собственная компетенция органов МСУ на присоединенных территориях де-юре шире, хотя самоуправленческие процессы здесь находятся еще в зачаточном состоянии.

Особенность реализуемой реформы МСУ характеризуется тем, что перечень вопросов местного значения муниципальных округов не был расширен. Однако законом г. Москвы им на исполнение переданы отдельные государственные полномочия в различных сферах (организация работы управы района и городских организаций; благоустройство; капитальный ремонт и содержание жилищного фонда; размещение объектов капитального строительства; размещение некапитальных объектов; формирование и утверждение плана дополнительных мероприятий по социально-экономическому развитию районов и др.) [4]. При этом полномочия переданы не администрации муниципального округа, а представительному органу – совету депутатов. Такая форма

передачи полномочий, с одной стороны, не ограничивает свободу МСУ, с другой – позволяет Правительству Москвы осуществлять необходимый контроль за их исполнением, т. е. в определенной степени деятельность представительных органов муниципальных округов становится подконтрольной органам государственной власти.

Вместе с тем, передача муниципальным депутатам контрольных полномочий в вышеназванных сферах осуществляется без фактического обеспечения их реальным механизмом принятия решений. Осуществление переданных полномочий по согласованию размещения объектов социальной инфраструктуры, религиозных сооружений, аптек и т. п., как правило, носит формальный характер, так как предложения по их размещению фактически не вызывают возражений у населения. При этом вопросы возведения деловых центров, объектов точечной застройки, в том числе затрагивающие вырубку лесонасаждений и лесополос в парковых зонах (наиболее острые зоны конфликта) по-прежнему остаются в ведении территориальных органов исполнительной власти (управ районов и префектур), лишая население реальных рычагов воздействия на ситуацию.

Заметим, что перечень переданных государственных полномочий периодически пополняется, т. е. прослеживается тенденция их расширения при сужении собственной компетенции органов МСУ (вопросы местного значения). При этом более 15 лет на местном уровне функционируют государственные по статусу управы районов, руководители которых назначаются в рамках вертикали исполнительной власти города Москвы. Следует отметить, что и здесь наблюдается тенденция не только количественного снижения возложенных на них полномочий, но и их значимости для населения, о чем свидетельствуют неоднократно вносимые изменения в Положение об управе района г. Москвы (табл. 1).

Таблица 1

Изменение полномочий Управы района города Москвы в период с 2010 г. по 2018 г.

Сферы (области) полномочий Управы района	Количество пунктов, характеризующих полномочия Управы района в установленной сфере (области) деятельности по годам	
	2010 г.	2018 г.
Экономика, финансы, промышленность, наука, поддержка малого и среднего предпринимательства	7	-
Градостроительная деятельность, строительство, предотвращение и противодействие самовольному строительству	11	4
Имущественно-земельные отношения	14	9
Жилищно-коммунальное хозяйство, благоустройство, праздничное и тематическое оформление района, обеспечение благоприятных условий для проживания граждан	35	37
Экономическая политика, торговля и услуги	21	9
Транспорт и дорожно-транспортная инфраструктура	6	3
Социальная политика, охрана труда	18	11
Взаимодействие с государственными органами, органами местного самоуправления	17	24
Работа с населением, общественными объединениями граждан, средствами массовой информации	13	9
Итого:	142	106

Составлено автором по результатам исследования [6]

Представленные в таблице 1 данные свидетельствуют о том, что полномочия Управы района в период 2010-2018 гг. были сокращены более чем на 25 %. Значительное их сокращение произошло в 2013 г. [7]. Управа была лишена полномочий в области экономики, финансов, промышленности, науки, поддержки малого и среднего предпринимательства. В существенной мере были сокращены ее полномочия в области градостроительной деятельности и строительства, а также в области имущественно-земельных отношений.

Таким образом, следует констатировать, что, несмотря на декларированные цели и нормативно-правовые основы, тенденция излишнего вмешательства региональной власти в вопросы организации МСУ в г. Москве является крайне устойчивой.

При формировании муниципальных образований, наделении их предметами ведения и источниками финансирования преобладал административный подход, не соответствующий условиям мегаполиса, отсутствовали четкие, методологически выверенные критерии разделения полномочий. При этом созданные муниципальные округа крайне неоднородны по величине территории, демографическим, финансовым, социально-экономическим и др. показателям.

Потенциал системы МСУ в столице в настоящее время используется недостаточно. По мнению специалистов, ситуацию с МСУ в г. Москве «нельзя признать удовлетворительной» и, следовательно, необходимо его реформирование [10; 11; 12]. При определении направлений реформирования МСУ в г. Москве следует учитывать тенденции развития МСУ в РФ, том числе в крупнейших российских городах.

Прежде всего, на территории РФ прослеживается тенденция укрупнения муниципалитетов, особенно в этом преуспела Московская область. Реформирование системы МСУ в Московской области, направленное на расширение компетенции муниципальных образований через создание городских округов, на наш взгляд, оправданно необходимостью решения важнейших стратегических задач социально-экономического развития области. Эти задачи обусловлены в том числе и тем, что значительная часть поселений, расположенных на ее территории, являются составляющими Московской городской агломерации. Разумеется, проблемы развития агломерации и управления ею решались бы гораздо легче, если бы на базе двух субъектов РФ (Москвы и Московской области) был образован один регион [9]. Но для этого требуется, прежде всего, добрая воля обоих субъектов РФ, а поэтому такое объединение маловероятно.

Вместе с тем объединение усилий этих двух субъектов необходимо и обусловлено важностью комплексного решения целого ряда сложнейших задач. Например, на повестке дня остро стоит задача организации упорядоченного обращения с твердыми коммунальными отходами (сбора, транспортировки, переработки и использования, обезвреживания и захоронения), затрагивающая интересы большинства населения Москвы и Московской области. Заметим, что на федеральном уровне принято решение о необходимости разработки этими субъектами РФ одной совместной территориальной схемы обращения с отходами на территории Московского региона. С целью интеграции усилий этих субъектов РФ в решении подобных задач, было заключено «Соглашение между Правительством Москвы и Правительством Московской области о стратегическом развитии Московского региона» [13].

Успешность решения задач, предусмотренных этим документом, проведения совместных мероприятий при их реализации, во многом определяется тем, насколько органы МСУ как на территории Московской области, так и г. Москвы будут организационно интегрированы в систему управления.

На протяжении последних двух лет в Московской области расширялись компетенции муниципальных образований через создание городских округов. В г. Москве расширение компетенции муниципальных органов подменяется переориентацией их с решения вопросов местного значения на исполнение переданных государственных полномочий, реализуемых под непосредственным контролем госорганов, а вот сужение собственной компетенции муниципальных округов достигло, на наш взгляд, предела. Достаточно сказать, что численность администраций муниципальных округов зачастую не превышает 5 человек, а в некоторых округах администрации заменены на аппараты Советов депутатов, что не выдерживает никакой критики.

Необходимо обеспечить максимальное расширение собственной компетенции органов МСУ и их полномочий, источников финансирования МСУ (обязательная, гарантированная муниципальная собственность; частные пожертвования и др.). Предоставляемые органам МСУ полномочия должны быть, как правило, полными и исключительными.

Органы МСУ и население должны быть более полно вовлечены в процессы формирования качества жизни на территории внутригородского муниципального образования. На территориях муниципальных округов необходимо упразднение управ районов, формирование единой управленческой структуры, передача всех полномочий и функций, осуществляемых управами районов, и находящихся в их ведении, органам МСУ.

При территориальном реформировании системы МСУ важно, не применяя типовых схем, учитывать специфику внутригородских муниципальных образований, неравноценные условия их социально-экономического развития и специализацию.

В целях обеспечения наиболее эффективного взаимодействия депутатов и жителей при определении количества депутатов в представительном органе необходимо ввести норму представительства, она не должна превышать 5000 жителей на одного депутата.

Взаимодействие органов исполнительной власти города Москвы и органов МСУ должно основываться на регламентах взаимодействия. Регламенты взаимодействия госорганов и органов МСУ должны быть разработаны по всем направлениям муниципальной деятельности, если вопросы местного значения начинаются со слов «участие», «содействие», и т.п.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 04.04.2018).
2. Федеральный закон от 28.08.95 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства. – 1995. – № 35. – Ст. 350644. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.szrf.ru/szrf/oglavlenie.phtml?md=1&nb=100&year=1995> (дата обращения: 04.03.2018).
3. Закон города Москвы от 06.11.2002 № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве». (ред. от 29.11.2017) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://clck.ru/D7ZeM> (дата обращения: 06.03.2018).
4. Закон города Москвы от 11.07.2012 № 39 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных округов в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы» (ред. от 27.01.2016) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://clck.ru/D7Zeu> (дата обращения: 06.03.2018).
5. Постановление Правительства Москвы от 03.12.2002 № 981-ПП «Об образовании территориальных органов исполнительной власти города Москвы – Управ районов // «Вестник Мэра и Правительства Москвы». – 25.12.2002. – № 1.
6. Постановление Правительства Москвы от 24.02.2010 № 157-ПП «О полномочиях территориальных органов исполнительной власти города Москвы» (ред. от 06.03.2018) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://clck.ru/D7ZYj> (дата обращения: 06.03.2018).
7. Постановление Правительства Москвы от 15.02.2013 № 76-ПП «О внесении изменений в постановление Правительства Москвы от 24.02.2010 № 157-ПП» (ред. от 22.02.2017) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=MLAW;n=142983#06321148746249391> (дата обращения: 06.03.2018).
8. Мусинова, Н. Н. Местное самоуправление в Москве: модели и эволюция. / Мусинова Н. Н. // Управленческие науки. 2013. № 1 (6). – С. 4-13.
9. Мусинова, Н. Н. Проблемы территориальной организации столичного мегаполиса и пути их решения / Н. Н. Мусинова, С. В. Соколова, Шапошников С. В. // Вестник университета (Государственный Университет Управления). – 2012. – № 4. – С.125-130.
10. Разворотнева, С. В. Местное самоуправление – ресурс или тормоз? // Сборник научных статей и докладов на конференциях Российской муниципальной академии. – М.: РМА, 2013.– 109 с.
11. Ряжапов, Н. Х. Этапы преобразования местного самоуправления в Москве // Власть. – 2015. – № 5. – С. 35-40.
12. Хмельченко, Е. Г. Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в городах федерального значения: Москве и Санкт-Петербурге / Е. Г. Хмельченко // Вестник университета (Государственный университет управления). – 2017. – № 3. – С. 204-209.
13. Соглашение между Правительством Москвы и Правительством Московской области о стратегическом развитии Московского региона [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/556608352> (дата обращения: 06.03.2018).

References

1. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) (s uchetom popravok, vnesennykh Zakonami RF o popravkakh k Konstitutsii RF ot 30.12.2008 № 6-FKZ, ot 30.12.2008 № 7-FKZ, ot 05.02.2014 № 2-FKZ, ot 21.07.2014

- № 11-FKZ) [Federal law № 154-FZ dated on 28.08.95 «On General principles of organization of local self-government in the Russian Federation». The collection of laws. 1995. No 35. Art. 350644]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (accessed 06.03.2018).
2. Federal'nyy zakon ot 28.08.95 № 154-FZ «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii» [Federal Law № 154-FZ dated on 28.08.95 «On general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation»] // Sobranie zakonodatel'stva [Collection of legislation]. 1995, I. 35, st. 350644. Available at: <http://www.szrf.ru/szrf/oglavlenie.phtml?md=1&nb=100&year=1995> (accessed 04.03.2018).
 3. Zakon goroda Moskvy ot 06.11.2002 № 56 «Ob organizatsii mestnogo samoupravleniya v gorode Moskve». (red. ot 29.11.2017) [Law of the city of Moscow № 56 dated on 06.11.2002 «About the organization of local government in the city of Moscow» (ed. 29.11.2017)]. Available at: <https://clck.ru/D7ZeM> (accessed 06.03.2018).
 4. Zakon goroda Moskvy ot 11.07.2012 № 39 «O nadelenii organov mestnogo samoupravleniya munitsipal'nykh okrugov v gorode Moskve otdel'nymi polnomochiyami goroda Moskvy» (red. ot 27.01.2016) [Law of the city of Moscow № 39 dated on 11.07.2012 «About investment of local governments of municipal districts in the city of Moscow with separate powers of the city of Moscow» (ed. 27.01.2016)]. Available at: <https://clck.ru/D7Zeu> (accessed 06.03.2018).
 5. Postanovlenie Pravitel'stva Moskvy ot 03.12.2002 № 981-PP «Ob obrazovanii territorial'nykh organov ispolnitel'noy vlasti goroda Moskvy – Uprav rayonov [Order of the Government of Moscow of 03.12.2002 № 981-PP «about formation of territorial Executive authorities of the city of Moscow – Managements of areas]. «Vestnik Mera i Pravitel'stva Moskvy» [«Bulletin of the Mayor and the Government of Moscow»]. 25.12.2002, I. 1.
 6. Postanovlenie Pravitel'stva Moskvy ot 24.02.2010 № 157-PP «O polnomochiyakh territorial'nykh organov ispolnitel'noy vlasti goroda Moskvy» (red. ot 06.03.2018) [Order of the Government of Moscow of 24.02.2010 № 157-PP «About powers of territorial authorities of the Executive power of the city of Moscow»]. Available at: <https://clck.ru/D7ZYj> (accessed 06.03.2018).
 7. Postanovlenie Pravitel'stva Moskvy ot 15.02.2013 № 76-PP «O vnesenii izmeneniy v postanovlenie Pravitel'stva Moskvy ot 24 fevralya 2010 № 157-PP» (red. ot 22.02.2017) [Order of the Government of Moscow dated on 15.02.2013 № 76-PP «about modification of the order of the Government of Moscow of February 24, 2010 № 157-PP»]. Available at: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=MLAW;n=142983#06321148746249391> (accessed 06.03.2018).
 8. Musinova N. N. Mestnoye samoypravleniye v Moskve: modely I evolyuciya [Local government in Moscow: models and evolution] // Upravlencheskie nauki [Management science], 2013, I. 1 (6), pp. 4-13.
 9. Musinova N. N. [Problems of the territorial organization of the metropolitan metropolis and ways to solve them] / N. N. Musinova, S. V. Sokolova, S. V. Shaposhnikov // Vestnik universiteta (Gosudarstvennyi universitet upravleniya) [University Bulletin (State University of Management)], 2012, I. 4, pp. 125-130.
 10. Razvorotneva S. V. Mestnoe samoupravleniye- resurs ili tormoz? [Is local government a resource or a brake?] // Sbornik nauchnykh statey b dokladov na konferentsiyakh Rossiyskoyi municipalnoy akademii [Collection of scientific articles and reports at conferences of the Russian municipal Academy]. M.: RMA, 2013. 109 p.
 11. Ryazapov N. Ch. Etapyi preobrazovaniya mestnogo samoupravleniya v Moskve [Stages of transformation of local self-government in Moscow] // Vlast' [Authority], 2015, I. 5, pp. 35-40.
 12. Khmelchenko E. G. Problemi i perspektivi razvitiya mestnogo samoupravleniya v gorodach federalnogo znachenija: Moskva I St. Peteburg [Problems and prospects for the development of local self-government in cities of federal significance: Moscow and St. Petersburg] / E. G. Khmelchenko [University Bulletin (State University of Management)], 2017, I. 3, pp. 204-209.
 13. Soglashenie mezhdru Pravitel'stvom Moskvy i Pravitel'stvom Moskovskoy oblasti o strategicheskom razvitiu Moskovskogo regiona [Agreement between the Government of Moscow and the Government of the Moscow Region on the strategic development of the Moscow region]. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/556608352> (accessed 06.03.2018).