

Юлия В. Рагулина, Никита А. Лебедев, Александр С. Попов
**НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В Г. МОСКВЕ**

В статье рассмотрены вопросы организации деятельности органов местного самоуправления, определяющие принципы организации местного самоуправления г. Москвы. Приведен анализ норм, регулирующих развитие местного самоуправления в г. Москве, способствующие проведению административной реформы и повышению общественной активности граждан. Обоснованы предложения, касающиеся, во-первых, внедрения новой модели муниципальной социальной работы, основу которой составляет гибкий программно-целевой подход, предполагающий учёт различных нужд жителей данной муниципальной территории, что даст возможность снизить бедность и социальное неравенство; и, во-вторых, необходимости введения контроля над управами со стороны муниципальных собраний.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальные образования, органы государственной власти.

Лит. 14.

Юлія В. Рагуліна, Микита А. Лебєдєв, Олександр С. Попов
**НАПРЯМКИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ В М. МОСКВІ**

У статті розглянуто питання організації діяльності органів місцевого самоврядування, які визначають принципи організації місцевого самоврядування м. Москви. Наведено аналіз норм, що регулюють розвиток місцевого самоврядування в м. Москві, що сприяють проведенню адміністративної реформи та підвищенню громадської активності. Обґрунтовано пропозиції, що стосуються, по-перше, впровадження нової моделі муниципальной соціальної роботи, основу якої становить гнучкий програмно-цільовий підхід, що передбачає облік різних потреб жителів даної муниципальной території, що дасть можливість знизити бідність і соціальну нерівність; і, по-друге, необхідності введення контролю над управами з боку муниципальных собраний.

Ключові слова: місцеве самоврядування, муниципальні осередки, органи державної влади.

Julia V. Ragulina¹, Nikita A. Lebedev², Alexandr S. Popov³
**AREAS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT
FUNCTIONING IN MOSCOW CITY**

The article considers the issues of organizing the functioning of local self-government along with the principles of local self-government organization in Moscow city. The analysis of regulations concerning the development of local self-government in Moscow is presented; these regulations are to promote administrative reforms and enhance public activism. The authors ground the propositions on the introduction of a new model for municipal social work based on the flexible approach of management by results which takes into account the needs of the residents within a given municipal unit. This would provide an opportunity to reduce poverty and social inequality. Secondly, this would help control district administrations by the municipal assembly.

Keywords: local self-government; municipalities; public authorities.

¹ Doctor of Economic Sciences, Professor, Vice-Rector, Moscow Academy of Entrepreneurship under the Government of Moscow, Russia.

² Doctor of Economic Sciences, Professor, Research Fellow, Federal State Institute of Economics, Moscow, Russia.

³ Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Department of Economics and Finance Law, Branch Office in Murmansk, Russian State Social University.

Постановка проблем. Местное самоуправление — один из важнейших институтов современного общественного развития. В современной России оно одновременно является формой самоорганизации населения, составной частью гражданского общества и одним из элементов рыночной экономической системы.

Сегодня можно оценить практику реализации законодательства, увидеть достоинства и недостатки сложившейся системы местного самоуправления г. Москвы, разработать ряд мер, направленных на его совершенствование.

Таким образом, от реализации законодательства будет зависеть эффективность системы местного самоуправления.

Анализ последних исследований и публикаций. Теоретические и практические аспекты рассматриваемой проблемы исследованы в работах А. Балыхина [4], Е. Белоусовой [5], Г. Гукасяна [6], Е. Кузнецовой [7], Т. Кузьминой [12], Л. Макущенко [8], Н. Модина [10], В. Парахиной [11], В. Серватинского [13], О. Симагиной [14], Н. Слепцова [9].

Исследования посвящены анализу и оценке законодательных и социально-экономических подходов, позволяющих реализовать импульс муниципального развития.

Цели исследования. Анализ организации деятельности органов местного самоуправления, норм, регулирующих развитие местного самоуправления в г. Москве, проведения административной реформы местного самоуправления.

Основные результаты исследования. Базисом законодательства о местном территориальном самоуправлении в РФ, способствующим проведению административной реформы и повышению общественной активности граждан, является Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которым местное самоуправление «признаётся и гарантируется по всей территории страны» [6], а для Москвы — Закон города Москвы от 6 ноября 2002 г. №56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» (в ред. законов г. Москвы от 12.03.2003 №16, от 14.05.2003 №25, от 31.05.2006 №22). Закон устанавливает принципы и порядок организации местного самоуправления в г. Москве. Местное самоуправление в г. Москве осуществляется в границах внутригородских муниципальных образований, создаваемых на территории районов г. Москвы, с учётом изменений после расширения территории города имеется 146 муниципальных образований, в том числе 21 новое муниципальное образование, включённое в границы города после расширения территории г. Москвы [2].

Допустимо изменение территорий муниципальных образований, их объединение, преобразование или упразднение муниципальных образований по инициативе населения, органов местного самоуправления, а также органов государственной власти города Москвы. Изменение территорий муниципальных образований законодательно внесены с 1 июля 2012 года.

Изменения, которые произошли, касаются ряда полномочий, в частности, введены 3 типа муниципальных образования, полномочия которых будут отличны друг от друга. Так, статус муниципального округа получили все

125 муниципальных образований, существовавших в Москве до её расширения. Статус городского округа получил город Троицк и городской округ Щербинка. В границах Москвы 19 муниципальных образований получили статус поселения.

Депутаты муниципальных собраний муниципальных округов получили право ежегодно заслушивать доклады главы управы района, руководителя государственного учреждения города Москвы инженерной службы района, руководителя многофункционального центра предоставления государственных услуг, руководителя амбулаторно-поликлинического учреждения муниципального округа, руководителя центра социального обслуживания населения муниципального округа; выражать недоверия главе управы района; согласовывать ежегодный адресный перечень дворовых территорий для проведения работ по благоустройству, список многоквартирных домов для проведения капитального ремонта, а также контролировать ход выполнения этих работ; согласовывать выбор земельного участка для размещения гаражей и объектов религиозного назначения; согласовывать проекты градостроительного плана земельного участка для объектов капитального строительства площадью до 1500 кв. м; согласовывать проект схемы размещения нестационарных торговых объектов, а также сезонных кафе. Важно отметить, что данное расширение полномочий относится только к муниципальным образованиям «старой» Москвы — муниципальным округам. Муниципальные образования (поселения и городские округа), включённые в состав Москвы из Московской области с 1 июля 2012 г. и ранее имели расширенные полномочия, что определяется Законом г. Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве» от 6.11.2013 №56 (далее — Закон №56) [3].

Органами местного самоуправления в муниципальном образовании Москвы являются: муниципальное собрание — представительный орган местного самоуправления (с 1 июля 2012 г. — Совет депутатов муниципального округа/городского округа/поселения, муниципалитет — исполнительно-распорядительный орган (с 1 июля 2012 г. — администрация муниципального округа/городского округа/поселения, другие органы местного самоуправления, образуемые в соответствии с уставом муниципального образования. Руководитель муниципального образования с 1 июля 2012 г. является главой муниципального округа, городского округа или поселения.

Структура органов местного самоуправления, а также наименование органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, вопросы организации и деятельности определяются уставами муниципальных образований в соответствии с Уставом города Москвы, Законом №56 [3] и другими законами города Москвы.

Муниципальное образование имеет собственность, бюджет и выборные органы местного самоуправления [13]. Формирование муниципальных образований, установление их территорий и наименований осуществляются законом г. Москвы с учётом исторических и местных традиций, географических, градостроительных особенностей, расположения транспортных коммуникаций, наличия инженерной инфраструктуры и других особенностей территорий [5]. Допустимо изменение территорий муниципальных образований, их

объединение, преобразование или упразднение. Так, в 2012 г. в составе столицы образовано 3 типа муниципальных образований после включения 21 нового муниципального образования [3]. Местное самоуправление имеет двухуровневую организацию [4].

В регулировании экономического развития своей территории органы местного самоуправления решают множество вопросов [10]. К вопросам местного значения относятся вопросы, связанные с непосредственным обеспечением жизнедеятельности жителей муниципального образования, отнесенные к ведению муниципальных образований, исходя из сочетания интересов жителей города Москвы и жителей муниципального образования, исторических и иных местных традиций, сохранения единства городского хозяйства, а также с учетом других особенностей организации местного самоуправления в городах федерального значения, установленных федеральными законами [8]. Вопросы местного значения муниципальных образований, объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов и иные правовые основы местного самоуправления определяются также законодательно [7].

Жители г. Москвы, имеющие место жительства в городе Москве, независимо от сроков проживания и места рождения осуществляют свое право на местное самоуправление в муниципальных образованиях путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны обеспечить населению возможность получения полной и достоверной информации о деятельности органов местного самоуправления. Местное самоуправление в г. Москве осуществляется в соответствии с принципами, прописанными в ст. 3 Закон №56 [3].

Взаимодействие органов государственной власти города Москвы и органов местного самоуправления (ст. 5 Закона №56 [3]) по отдельным вопросам может регулироваться договорами и соглашениями между органами исполнительной власти города Москвы и органами местного самоуправления, заключаемыми в порядке, установленном законодательством.

Правовая основа для создания эффективной системы местного самоуправления в основном сформирована [9]. В целях координации своей деятельности органы государственной власти города Москвы и органы местного самоуправления могут создавать совместные координационные, консультационные, совещательные и другие рабочие органы как временные, так и постоянно действующие. Порядок формирования и осуществления деятельности таких органов определяется правовыми актами города Москвы и правовыми актами органов местного самоуправления. Представительные органы местного самоуправления обладают правом законодательной инициативы в Московской городской думе.

Муниципальное образование обязано иметь устав, в котором указываются границы и состав территории муниципального образования; вопросы местного значения, относящиеся к ведению муниципального образования; формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения; структура и порядок формирования органов

местного самоуправления; наименование и полномочия выборных, других органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления; срок полномочий депутатов представительного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления. Там же указываются основания и виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Устав муниципального образования принимается представительным органом местного самоуправления (депутатами муниципальных собраний) или жителями муниципального образования непосредственно путем проведения местного референдума.

В настоящее время в ведении муниципальных образований находятся вопросы местного значения (реформирования жилищно-коммунального хозяйства [12], регулирования земельных отношений, благоустройства, развития отраслей социальной сферы и т.п. [14]). Их реализация осуществляется органами местного самоуправления.

Граждане муниципального образования принимают участие в местном самоуправлении путём прямого волеизъявления. Первая форма — местный референдум, который может проводиться по вопросам местного значения. Вторая форма — народная правотворческая инициатива. Жители муниципального образования, обладающие избирательным правом, вправе вносить на рассмотрение органов местного самоуправления проекты правовых актов по вопросам местного значения. Следующая форма — обращения жителей в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления, при этом жители имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед жителями муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами и законами города Москвы.

Так, ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед жителями наступает в результате утраты доверия жителей. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает в случае нарушения ими Конституции Российской Федерации, федеральных законов, Устава города Москвы, законов города Москвы, Устава и иных нормативных правовых актов муниципального образования в порядке, установленном федеральным законом.

Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения и действия (бездействие) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть обжалованы в суде или арбитражном суде в установленном законом порядке.

Москва — город, специфика которого складывается из нескольких характеристик. Во-первых, Москва — город федерального значения, то есть субъект Российской Федерации, во-вторых, Москва — столица государства, центр размещения федеральных властей (за исключением Конституционного Суда

Российской Федерации) и представительств субъектов Российской Федерации. Кроме того, Москва — не только административный, но и деловой центр страны.

Базовые нормы, регулирующие особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге, содержатся в ст. 79 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1]. Развитие местного самоуправления в городе Москве является важным фактором административной реформы и повышения общественной активности граждан.

При определении вопросов местного значения муниципальных образований в первую очередь учитывался фактор необходимости сохранения единства городского хозяйства. Содержание жилого фонда, дорог, объектов здравоохранения, образования и т.д. было оставлено за органами исполнительной власти города. К ведению органов местного самоуправления отнесены вопросы социальной сферы, в частности транспортного развития, благоустройства территорий, развития систем здравоохранения и образования, работы с населением, представления его интересов и ряд других. Следует отметить, что за период действия Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» объём полномочий органов местного самоуправления увеличился примерно в 1,5 раза. Так, если в 2003 г. за городскими округами было закреплено 27 вопросов, за поселениями — 22 вопроса, а за муниципальными районами — 20, то в настоящий период эти цифры составляют соответственно 44, 39 и 38 полномочий [1].

Это говорит о том, что органы местного самоуправления придают системе характер публичной власти, что выражается прежде всего в том, что именно население муниципальных образований непосредственно, а также органы и должностные лица местного самоуправления принимают муниципальные правовые акты по вопросам местного значения [11].

Формирование эффективной системы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления осуществляется на основе установленных федеральными законами и законами г. Москвы принципов координации их деятельности, оказания содействия населению в реализации права на местное самоуправление, поддержки территориального общественного и жилищного самоуправления, создания условий для участия общественных организаций в решении экономических и социальных задач.

Одной из таких задач можно назвать содействие в развитии социальной поддержки населения, т.е. непосредственного влияния местного самоуправления на развитие муниципального хозяйства.

Важно отметить, что социальная поддержка в настоящее время приобретает особую значимость на муниципальном уровне, где сосредоточиваются наиболее массовые контакты социальных работников с их клиентами.

С учётом принятия стратегии развития страны на период до 2020 г. возникла необходимость придания новой роли социальной работе, создания ранее не апробированных механизмов её организации. Согласно сценарию модернизации, Россия в обозримой перспективе должна стать «субсидиарным

государством», обеспечивающим социальные гарантии гражданам в той мере, в которой без государства такие гарантии невозможны. Такой подход предполагает доступность и бесплатность для граждан базовых социальных услуг, перераспределение социальных расходов государства в пользу самых уязвимых групп населения при одновременном сокращении помощи обеспеченным группам и слоям.

В этом смысле в систему общинной работы необходимо включить технологии «самопомощи» и «взаимопомощи». Система самопомощи и взаимопомощи на межличностном, межорганизационном и общинном уровнях является элементом стратегии социальной поддержки. В её цели входит получение ресурсов для оказания услуг, их распределение и перераспределение для удовлетворения конкретных потребностей наиболее нуждающихся групп населения. Главная задача добровольных групп самопомощи и взаимопомощи — интеграция неработающих групп населения. Организация самопомощи — это не просто вопрос поддержки, помощи и развития перспектив, но и поиск, изучение и признание значимости социальных связей в проблемных группах. Группы самопомощи и взаимопомощи дополняют социальные функции общественных связей, утрачивающихся в результате развития современного информационного общества.

Следует подчеркнуть, что программно-целевой подход в муниципальной социальной работе должен быть гибким и строиться с учётом различных нужд жителей данной территории, что поможет снизить уровень социального неравенства.

Развитие новых видов и форм муниципальной социальной работы означает, что по структуре, подходам и способам реализации муниципальная социальная политика должна существенно отличаться от социальной политики государства, поскольку субъектом её реализации является в первую очередь не государство, а местная власть и жители данной территории.

Подход на оказание содействия населению в реализации права на местное самоуправление продолжает реализовываться и в рамках очередной реформы местного самоуправления, предложенной московской мэрией. Одним из её нововведений является частичный отказ муниципалитетов от своих функций в сфере опеки и попечительства, организации досуга населения и т.п. При этом часть освободившихся чиновников перейдут в новый аппарат муниципальных депутатов. С точки зрения идеологов реформы, её проведение продиктовано необходимостью более эффективного использования дефицитных ресурсов, с одной стороны, квалифицированных управленческих кадров, а с другой — финансов. Действительно, муниципальная представительная власть, имея многопартийное представительство как в лице самих партий, так и в лице самовыдвиженцев, сможет шире воплощать депутатские идеи через тот аппарат, который высвободится после передачи госструктурам части их функций, в результате чего именно аппарат станет исполнять решения представительных органов, т.е. делать то, что депутаты будут считать необходимым. Отсюда следует, что основной путь развития местного самоуправления в Москве претерпит изменения — часть полномочий муниципалитетов перейдёт управам.

Однако может сложиться ситуация, когда интересы депутатов и управы не совпадают. Управы в ряде случаев действуют не в интересах населения, а в интересах исполнительной власти. Имеется ввиду строительство парковок, точечная застройка, недочёты по ремонту подъездов многоквартирных жилых домов и т.п.

Перераспределение части функций управам требует введения контроля над ними со стороны муниципальных собраний — после передачи управам части функций администраций муниципальных образований появится дополнительная возможность обеспечения властных полномочий путём установления контроля над управами.

Благодаря этим компонентам система местного самоуправления приобретёт более чёткие правовые ориентиры функционирования.

Выводы. Органы местного самоуправления осуществляют свою деятельность на основе законодательства, закрепляющего общие принципы местного самоуправления и регулирующие отношения государства и местных сообществ. В пределах их полномочий относительно управления муниципальной собственностью, утверждения и исполнения местного бюджета и т.п. органы местного самоуправления самостоятельны в своих решениях.

Предложения, направленные на введение контроля над управами со стороны муниципальных собраний, несомненно будут способствовать реализации принципа гласности в деятельности органов местного самоуправления, что позволит усилить открытый характер их деятельности.

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 6.10.2003 №131 с измен. и допол. // legis.ru.
2. О наименованиях и границах внутригородских муниципальных образований в г. Москве: Закон г. Москвы от 15.10.2003 №59 с измен. и допол. // docs.cntd.ru.
3. Об организации местного самоуправления в городе Москве: Закон г. Москвы от 6.11.2002 №56 с измен. и допол. // base.consultant.ru.
4. *Балыхин А.Г.* Противоречия правового обеспечения функционирования местного самоуправления в России в условиях модернизации политической системы. — М.: РУДН, 2012. — 240 с.
5. *Белоусова Е.В.* Правовой статус представительных органов местного самоуправления как органов публичной власти в России: Монография. — М.: Московский гуманитарный ун-т, 2011. — 290 с.
6. *Гукасян Г.Л.* Управление муниципальным хозяйством. — М.: РУДН, 2010. — 204 с.
7. *Кузнецова Е.М.* Местное самоуправление и социальная работа. — Омск: Омский гос. технический ун-т, 2010. — 60 с.
8. *Макущенко Л.В.* Муниципальные отношения и их особенности в современной России. — М.: Наука, 2008. — 239 с.
9. Местное самоуправление: общие вопросы и основные направления деятельности / Н.С. Слепцов и др. — Чебоксары: Чувашский ун-т, 2011. — 215 с.
10. *Модин Н.А.* К вопросу о сущности местного самоуправления. — М.: РГТЭУ, 2012. — 122 с.
11. *Парахина В.Н.* Муниципальное управление. — М.: КноРус, 2007. — 496 с.
12. Реформа ЖКХ и местное самоуправление в РФ: Монография / Т.В. Кузьмина и др. — Самара: СГАСУ, 2012. — 80 с.
13. *Серватинский В.В.* Формирование инновационных технологий управления муниципалитетом: теория и методология. — Красноярск, 2012. — 377 с.
14. *Симагина О.В.* Управление муниципальным хозяйством. — Новосибирск, 2010. — 272 с.

Статья надійшла до редакції 16.05.2013.