

Личный официальный сайт
Мартыненко Дмитрия Романовича
<http://www.dmr2.ru>

Официальная публикация

№ 26

«26» сентября 2015 г.

Правительство Российской Федерации

**Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего профессионального образования**

**Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»**

Факультет права

Кафедра конституционного и административного права

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

**«Проблемы реформирования организации
местного самоуправления в городе Москве»**

Выполнил:
студент группы 25МПП
Мартыненко Дмитрий Романович

Научный руководитель:
доктор юридических наук
профессор И.И. Овчинников

Москва

2015

Содержание

Содержание	2
Введение	3
Глава 1. Становление и развитие местного самоуправления в городе Москве (1990 – 2012 годы)	6
1.1. Местное самоуправление как новый конституционно-правовой институт	6
1.2. Становление местного самоуправления (1990 – 2002 годы)	10
1.3. Реформирование местного самоуправления в 2002 году	15
1.4. Развитие местного самоуправления до 2012 года	19
Глава 2. Реформирование организации местного самоуправления в городе Москве на современном этапе	24
2.1. Предпосылки реформы 2012 года	24
2.2. Реформирование местного самоуправления в 2012 году	28
2.3. Предпосылки реформы 2013 – 2014 годов	37
2.4. Реформирование местного самоуправления в 2013 – 2014 годах	40
Глава 3. Актуальное состояние организации местного самоуправления в городе Москве	54
3.1. Общая характеристика и проблемы организации местного самоуправления	54
3.2. Возможные пути решения проблем и стратегия реформ	58
Заключение	63
Список использованных источников и литературы	67

Введение

Статьёй 79 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлены особенности организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения. В частности, перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения определяются законами соответствующих субъектов Российской Федерации исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства. Иными словами, все существенные аспекты организации местного самоуправления в указанных субъектах отданы на усмотрение регионального законодателя.

Такой подход имеет как недостатки, так и преимущества. С одной стороны, возможно чрезмерное ограничение местного самоуправления региональной государственной властью, а с другой стороны, регулирование становится более гибким и допускает смелые эксперименты. На практике встречаются все вышеуказанные проявления, и задача науки права состоит, в том числе, в удержании этих проявлений в русле конституционного строя.

Выбор города Москвы из существующих городов федерального значения обусловлен обладанием автором исследования статуса депутата Совета депутатов муниципального округа Ломоносовский в городе Москве. Кроме того, организация местного самоуправления в городе Москве претерпела значительно более динамичное реформирование, чем в Санкт-Петербурге.

Вопросы организации местного самоуправления в городе Москве рассматривались в диссертации Н.Н. Павленко, защищённой в 2010 году и ставшей последним комплексным исследованием по указанному вопросу. Вместе с тем, именно после 2010 года произошли значимые события и последовавшие за ними существенные изменения правового регулирования местного самоуправления в городе Москве.

Актуальность темы исследования обусловлена потребностью теоретического анализа этих изменений правового регулирования и необходимостью выработки дальнейшей стратегии реформирования организации местного самоуправления в городе Москве, направленной на повышение эффективности местного самоуправления и соблюдение конституционных прав граждан. Об актуальности темы исследования также свидетельствует высокая активность законодателя города Москвы в настоящее время в вопросах реформирования организации местного самоуправления, поскольку при отсутствии у властей консервативного настроя существенно возрастают шансы принятия прогрессивных и смелых решений, основанных на научных разработках.

Соответственно, основной целью работы является выработка предложений о возможных направлениях дальнейших реформ. С этой целью проводится анализ ранее имевших место изменений правового регулирования местного самоуправления, даётся оценка изменениям последних лет, на основе полученных результатов и практического опыта выявляются актуальные проблемы организации местного самоуправления в городе Москве.

Выполнение поставленных задач осуществляется посредством анализа научных трудов, публикаций средств массовой информации, нормативных и иных правовых актов с учётом собственного опыта депутатской деятельности.

Нормативную базу исследования составляют: Европейская хартия местного самоуправления, Конституция Российской Федерации, законодательные и иные акты СССР, РСФСР, Российской Федерации и города Москвы, соглашения между органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Вопросы правовой природы местного самоуправления и эффективности рассматриваются с позиции норм Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной Российской Федерацией в полном объёме без оговорок.

Результаты исследования имеют как теоретическую значимость (состоящую в возможности использования полученного систематизированного описания изменений в организации местного самоуправления в городе Москве в 2011 – 2015 годах и предпосылок этих изменений), так и практическую значимость (состоящую в возможности использования полученных результатов в стратегической, законотворческой и правоприменительной деятельности, а также в преподавании курсов муниципального права и различных специальных курсов).

Глава 1. Становление и развитие местного самоуправления в городе Москве (1990 – 2012 годы)

1.1. Местное самоуправление как новый конституционно-правовой институт

При обращении к вопросам развития местного самоуправления в России исследователи традиционно в первую очередь уделяют внимание истории самоуправления в дореволюционные времена. В этот период состоялось зарождение городского и сельского самоуправления; Петром I, Екатериной II и другими правителями предпринимались попытки введения необходимого правового регулирования; проводились реформы и контрреформы. С самого первого этапа развития самоуправлению в России была присуща особенность, отмечаемая многими исследователями и оставившая свой негативный отпечаток на характере современного самоуправления и его взаимоотношениях с государственной властью. Этой особенностью является «перераспределение властных полномочий и собственности «сверху вниз» – от государства к органам местной власти, т. е. децентрализация власти, в то время как в большинстве стран Европы местное самоуправление складывалось фактически параллельно и одновременно с формированием государства и в борьбе с ним за свои права» [65].

С установлением советской власти вся система управления в стране подверглась кардинальным изменениям. Основой органов управления стали советы – избираемые представительные органы, однако все они являлись органами именно государственной власти и образовывали единую систему, а процедура выборов не позволяла считать такие органы сформированными местным населением полностью самостоятельно без внешнего влияния (со стороны государственных и партийных органов). Поэтому большинством исследователей признаётся отсутствие местного самоуправления в советский период. Поскольку в современном понимании местное самоуправление подразумевает деятельность в интересах местного населения и под его ответствен-

ность, а отделение муниципальной власти от государственной признаётся одним из важнейших принципов, такой вывод представляется обоснованным.

В последние годы существования СССР были предприняты попытки организации настоящего местного самоуправления. С этой целью были приняты Закон СССР от 09.04.1990 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» и Закон РСФСР от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР», однако надлежащего развития эти попытки не получили в связи с прекращением существования СССР и сопутствующими трудностями.

В Москве в 1990 году были избраны районные Советы народных депутатов, которым впоследствии Законом РСФСР от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» была предназначена роль органов местного самоуправления. Однако полномочия этих Советов были прекращены Указом Президента РФ от 07.10.1993 № 1594 с формулировкой «в связи с активным противодействием выполнению Указа Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» и содействием вооружённому мятежу 3-4 октября в г. Москве», их функции фактически были переданы Правительству Москвы, то есть органу государственной (исполнительной) власти.

Кроме того, как до издания упомянутого указа, так и после государственные чиновники, не желая отдавать власть и пользуясь неготовностью населения к осуществлению местного самоуправления, препятствовали его развитию. «Были искоренены начала нарождающегося местного самоуправления и закрыты законодательные возможности самоорганизации населения в качестве равноправного и серьёзного субъекта власти на своей территории» [65].

Например, одним из таких правовых актов, ограничивающим «возможности самоорганизации населения в качестве равноправного и серьёзного субъекта власти» был Указ Президента РСФСР от 28.08.1991 № 96, согласно

которому все сколько-нибудь значимые полномочия органов местного самоуправления в Москве (Советов народных депутатов и их исполнительных комитетов) были переданы для осуществления органам исполнительной власти города Москвы. Иными словами, местное самоуправление в Москве в период реформ было ликвидировано фактически сразу после возникновения (а формально – по прошествии двух лет), поэтому существование местного самоуправления в Москве в указанный период также признать нельзя.

Принятая в декабре 1993 года Конституция Российской Федерации провозгласила местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя вновь учреждённого государства, закрепила нормы о самостоятельности и отделении местного самоуправления от государственной власти.

Таким образом, местное самоуправление в Москве до принятия современной Конституции полностью отсутствовало в течение длительного периода времени (более 70 лет), а его организация в предыдущий (дореволюционный) период строилась в политических и экономических условиях, существенным образом отличающихся от современных. Принятие современной Конституции и, в частности, провозглашение местного самоуправления стало результатом демократических реформ, кардинального изменения общественного устройства и общественного сознания.

Именно поэтому местное самоуправление должно было быть выстроено заново, «с нуля» (в его существенных аспектах, к которым относятся его смысл, его организация, направленная на эффективную защиту конституционных прав и законных интересов граждан).

Безусловно, анализ правового регулирования и развития самоуправления в Российской Империи имеет значение для исторического или политологического аспектов исследований. Вместе с тем, по сравнению с дореволюционными временами территория Москвы существенным образом расширилась, а её функциональное использование существенным образом изменилось; не стало сословного разделения; изменились взгляды на роль человека и гражданина в обществе, на его права и свободы; изменились и

хозяйственные отношения, экономические условия; с развитием технологий изменились и потребности человека. В столь существенно изменившихся внешних условиях изменился и смысл местного самоуправления, и его цели и задачи. И с точки зрения эффективности, соблюдения конституционных прав граждан для организации местного самоуправления становится недостаточно опыта вековой давности.

Поэтому местное самоуправление в России (и, в особенности, в Москве) следует рассматривать как новый институт, ставший результатом демократических конституционных преобразований и социально-экономического развития общества. Несмотря на это, отдельные обстоятельства, в дальнейшем сыгравшие свою роль в развитии местного самоуправления в Москве, возникали уже в период с 1990 по 1993 год (в основном – решения, касающиеся административно-территориального деления и организации исполнительной власти), а потому развитие московского местного самоуправления необходимо отсчитывать с 1990 года.

С указанного момента и вплоть до настоящего времени организация местного самоуправления в городе Москве регулируется правовыми актами РСФСР, Российской Федерации и города Москвы. Указанные акты вместе с публикациями средств массовой информации и научными исследованиями позволяют достаточно полно описать развитие московского местного самоуправления. Так, в юридической литературе приводится большое количество фактических данных о выборах в Москве, прошедших в 1989 – 2000 годах [66]; описывается положение местного самоуправления в Москве в период до 2003 года [65], а в диссертации Н.Н. Павленко [50] – в период до 2010 года. В диссертации Н.Н. Павленко также предложена авторская периодизация развития местного самоуправления: 1990 – 1995 годы (законодательное закрепление, развитие местного самоуправления); 1995 – 2002 годы (период дуализма органов власти города Москвы); с 2002 года (создание современной модели местного самоуправления).

В настоящем исследовании представляется целесообразным объединить первые два периода в один и рассматривать их как период становления местного самоуправления в Москве, поскольку, по существу, вплоть до 2002 года претворялись в жизнь разные модели организации местного самоуправления, методом «проб и ошибок» накапливался опыт правового регулирования данного института. В 2002 году накопленный опыт был использован для кардинального изменения правового регулирования. Созданная модель организации местного самоуправления постепенно совершенствовалась после 2002 года, в своей основе оставаясь неизменной вплоть до 2012 года. Поэтому развитие местного самоуправления в городе Москве с 1990 по 2012 год является исследованным, а учёт и анализ результатов этих исследований оказывается полезным для понимания современных проблем и выработки путей их решения.

1.2. Становление местного самоуправления (1990 – 2002 годы)

Уже в 1991 году власть реформаторов осознала необходимость слома существовавшей системы управления для построения новой. Параллельно с существующими районами и избранными в них Советами народных депутатов государственная власть формировала собственное административно-территориальное деление. О значимости этого вопроса свидетельствует уже тот факт, что на его решение были направлены совместные усилия исполнительной власти города Москвы (Мэра города Москвы) и власти РСФСР, как исполнительной (Президент РСФСР), так и представительной (Верховный Совет РСФСР).

В первую очередь по предложению Мэра города Москвы было принято Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 01.07.1991 № 1504-1 «О разграничении компетенции органов власти и управления в городе Москве», согласно которому Мэру города Москвы было предоставлено исключительное право формирования и утверждения территориальной и отраслевой структуры органов исполнительной власти в городе Москве, а

Московскому городскому Совету народных депутатов – территориальной структуры органов представительной власти в городе Москве.

Во исполнение упомянутого постановления Мэром города Москвы были изданы распоряжения от 05.07.1991 № 41-РМ «О проведении работы по формированию муниципальных округов в г. Москве» и от 01.08.1991 № 75-РМ «Об утверждении Временного положения об органах управления в муниципальном округе Москвы», в результате чего в Москве была установлена трёхуровневая система управления городом исполнительной властью: город (возглавляемый Мэром), административные округа (возглавляемые префектами) и муниципальные округа (возглавляемые супрефектами). Эта система управления была поддержана Президентом РСФСР и закреплена в Указе Президента РСФСР от 28.08.1991 № 96 «О полномочиях органов исполнительной власти города Москвы».

Указом Президента РФ от 07.10.1993 № 1594 «О прекращении полномочий Московского городского Совета народных депутатов, Зеленоградского городского Совета народных депутатов, районных Советов народных депутатов, поселковых и сельского Советов народных депутатов в г. Москве» Мэру Москвы предписывалось до 20 октября 1993 г. представить Президенту Российской Федерации проекты Положения о выборах в представительный орган государственной власти г. Москвы и Положения о системе органов управления г. Москвой на переходный период. Соответствующие положения были представлены и одобрены Указом Президента РФ от 24.10.1993 № 1738 «О поддержке мер правительства Москвы и Московского областного Совета народных депутатов по реформе органов государственной власти и органов местного самоуправления в г. Москве и Московской области».

При этом Указом Президента РФ от 26.10.1993 № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» предписывалось провести выборы в органы местного самоуправления не позднее июня 1994 года. В Москве это предписание так и не было реализовано.

Также Указом Президента РФ от 10.12.1993 № 2125 «Об общих принципах административно-территориального деления и организации местного самоуправления в городе Москве» местное самоуправление в городе Москве предусматривалось на уровне районов, однако предусматривалось назначение и освобождение от должности главы муниципалитета (органа местного самоуправления) Мэром Москвы.

В 1995 году был принят Устав города Москвы, которым местное самоуправление предусматривалось на уровне города совмещённым с государственной властью субъекта федерации. Также был принят Закон города Москвы от 05.07.1995 № 13-47 «О территориальном делении города Москвы», согласно которому предусматривалось образование 128 районов; впоследствии их число уменьшилось до 123 (в 1997 и 2002 годах 10 районов были укрупнены до 5).

В 1996 и 1997 годах соответственно были приняты Законы города Москвы от 11.09.1996 № 28-91 «О районной Управе в городе Москве» и от 07.05.1997 № 9 «О выборах советников районного Собрания в городе Москве». Определённая указанными законами компетенция районной Управы соответствовала компетенции органа местного самоуправления, но при этом районная Управа определялась как орган власти района, осуществляющий полномочия органа местного самоуправления (а не являющийся органом местного самоуправления).

Выборы советников районных Собраний состоялись в конце 1997 года. Поскольку срок полномочий советников составлял 2 года, в конце 1999 года были проведены очередные выборы, а весной 2000 года – довыборы (к тому времени срок полномочий уже был увеличен до 4-х лет). Выборы советников характеризовались низкой явкой (11% на довыборах весной 2000 года) и большим количеством (до 32%) голосов «против всех» [66], а полномочия избираемых советников «были настолько малы, что интерес жителей к ним пропал почти полностью вскоре после первых выборов» [65].

«Двойной статус» московских органов власти был удобен для городских властей, поскольку позволял им помимо своих полномочий исполнять и полномочия органов местного самоуправления, однако такое положение не устраивало москвичей, которые были лишены своего права на осуществление местного самоуправления.

В 2000 году жители Москвы Жарко В.П., Павленко А.В. и Шмелев В.А. оспорили в Московском городском суде ряд положений Закона города Москвы «О районной Управе в городе Москве», ссылаясь на то, что этими положениями незаконно ограничиваются их права на осуществление местного самоуправления, а также их права избирать и быть избранными на должность главы районной Управы.

Московский городской суд 06.09.2000 принял решение об отказе в удовлетворении жалобы, однако при рассмотрении дела в кассационном порядке 06.10.2000 Верховный Суд РФ отменил решение суда первой инстанции, а дело направил на новое рассмотрение в тот же суд, обратив внимание на то, что отменённое решение основывалось на нормах Устава города Москвы, которые не соответствовали федеральному законодательству и потому не подлежали применению. При новом рассмотрении дела Московский городской суд 26.12.2000 принял решение об удовлетворении жалобы и признании оспариваемых норм противоречащими федеральному законодательству. Это решение было обжаловано, но при рассмотрении в кассационном порядке 30.03.2001 Верховный Суд РФ оставил решение без изменения, и оно вступило в законную силу. Судами было признано, что общегородские органы местного самоуправления в Москве отсутствуют, а их функции незаконно осуществляют органы государственной власти. Было отмечено, что закреплённый в Уставе города Москвы двойной статус городских органов власти противоречит федеральному законодательству, что районы Москвы имеют все признаки муниципальных образований, а районные Управы – органы местного самоуправления. Таким образом, была дана оценка и Уставу города Москвы, хотя его нормы не оспаривались.

Московские власти не только для себя считали удобным свой «двойной статус», но и с теоретической точки зрения объясняли его, а организацию местного самоуправления путём совмещения органов местного самоуправления с органами государственной власти полагали наиболее эффективной. Например, такой точки зрения придерживался руководитель (в 2000 – 2009 годах) Департамента территориальных органов исполнительной власти города Москвы (орган исполнительной власти города Москвы, уполномоченный в вопросах местного самоуправления) С.И. Зверев, ссылаясь на отсутствие разрыва во взаимодействии между разными органами власти и комплексное решение вопросов при упомянутой организации местного самоуправления и приводя в пример соответствующий опыт других стран [53]. Следует, однако, отметить, что проблемы отдаления власти от населения, возрастания вероятности конфликта интересов, уменьшения возможностей реализации пассивного избирательного права, возрастания зависимости одних чиновников от других в таких рассуждениях не рассматриваются вовсе.

В связи с принятыми судебными решениями в 2001 году был начат процесс приведения московского законодательства в соответствие с федеральным. Были внесены изменения в Устав города Москвы, закреплён статус органа местного самоуправления за районной Управой. Тем не менее, полномочия избранных советников были сохранены до окончания срока, на который они были избраны (до конца 2003 года), только после этого предусматривалось вступление в силу главы 9 Устава. Был подготовлен проект закона города Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве». Судебные победы, начавшееся изменение правового регулирования и иные складывавшиеся обстоятельства давали надежду на то, что районы города Москвы станут полноценными муниципальными образованиями, а органы местного самоуправления – единственными властными структурами на уровне районов.

1.3. Реформирование местного самоуправления в 2002 году

Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по инициативе московских властей, поддержанной властями Санкт-Петербурга, с 20.03.1997 был дополнен нормой (абзац второй части 3 статьи 6), согласно которой Москва и Санкт-Петербург «в целях сохранения единства городского хозяйства» получили право определять своими законами предметы ведения находящихся на их территориях муниципальных образований, объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» была выражена правовая позиция, согласно которой органы государственной власти могут создаваться на уровне территориальных единиц субъекта РФ тогда и только тогда, когда эти территориальные единицы предусмотрены в уставе (конституции) субъекта РФ как непосредственно входящие в его состав.

Вышеуказанные норма федерального закона и правовая позиция Конституционного Суда РФ позволили московским властям в 2002 году найти такое решение, которое, формально сохраняя местное самоуправление, фактически оставляло контроль над всеми вопросами местного значения за органами государственной власти.

Осенью 2002 года было резко изменено направление в корректировке правового регулирования организации местного самоуправления в Москве. В короткие сроки были внесены изменения в Устав города Москвы, и в соответствии с этими изменениями 03.12.2002 было принято Постановление Правительства Москвы № 981-ПП «Об образовании территориальных органов исполнительной власти города Москвы – управ районов», согласно которому в каждом районе параллельно с «районной Управой» (органом

местного самоуправления) предусматривалось создание «управы района» – органа исполнительной власти, подчинённого Правительству Москвы.

Был принят Закон города Москвы от 06.11.2002 № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве», а Закон города Москвы «О районной Управе в городе Москве» был признан утратившим силу (причём на момент утраты силы вопрос о соответствии федеральному законодательству отдельных его положений находился на рассмотрении суда и, соответственно, не был разрешён судом в связи с утратой силы оспариваемых норм).

Согласно новому правовому регулированию, органы местного самоуправления получили названия «муниципальное Собрание» (представительный орган) и «муниципалитет» (исполнительно-распорядительный орган) вместо «районного Собрания» и «районной Управы». Муниципальные образования Москвы получили названия «внутригородские муниципальные образования», а их территории совпадали с территориями административно-территориальных единиц города Москвы – районов за редким исключением (позднее, с 2010 года, и это исключение было устранено).

Однако ключевое значение имели не название и даже не сам факт существования разных органов на одной территории, а объём полномочий каждого из них. Новые органы местного самоуправления получили лишь небольшую часть полномочий районных Управ. Оставшиеся полномочия были отнесены к ведению органов исполнительной власти и стали осуществляться созданными управами районов. В московском бюджете на 2003 год муниципальным образованиям предусматривались средства из расчёта 50 рублей в год на одного жителя.

В некоторых источниках [65] приводятся дискуссии с участием одного из идеологов реформы – вице-преьера Правительства Москвы А.В. Петрова, лучшим образом иллюстрирующие распределение полномочий после изменения правового регулирования:

«На заседании комиссии Московской городской Думы по государственному строительству и местному самоуправлению один из советников районного собрания задал вице-премьеру Правительства Москвы А.В. Петрову простой вопрос: сможет ли теперь орган местного самоуправления принять решение, куда поставить скамейку? Ответ был не менее чётким: не сможет.

В интервью «Российской газете» А.В. Петров выразился так: «В Санкт-Петербурге с самого начала было создано местное самоуправление, у которого фактически не было и нет никакой реальной власти... Сейчас мы вынуждены во многом воспользоваться питерским опытом».

Организация местного самоуправления во внутригородских муниципальных образованиях города Москвы, в отличие от предшествующей организации в виде совмещения городских органов государственной власти и органов местного самоуправления, соответствует правовой природе местного самоуправления, нормам Конституции РФ и способствует развитию реального самоуправления граждан. Такую организацию местного самоуправления более перспективной признаёт и Н.Н. Павленко, но при этом отмечает необходимость избавления от двоевластия на одной территории [50, с. 76].

Судьёй Конституционного Суда РФ Н.В. Витруком в особом мнении (пункт 2) по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» также утверждается о недопустимости параллелизма и необходимости наличия на каждом уровне либо органов государственной власти, либо органов местного самоуправления [43].

Уже в скором времени (в 2003 году) существенным образом изменилось федеральное законодательство о местном самоуправлении: основной федеральный закон был принят в новой редакции. Вместе с тем, принятый Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

принципиального влияния на организацию местного самоуправления в Москве не оказал, поскольку предусматривал аналогичное предыдущему регулирование особенностей организации местного самоуправления в городах федерального значения. Следует отметить, что изначально в проекте федерального закона статья 79 содержала нормы, разрешающие «двойной статус» органов государственной власти городов федерального значения. Однако при рассмотрении законопроекта эти нормы были исключены как несоответствующие статье 12 Конституции РФ.

Федеральный законодатель оставил на усмотрение органов государственной власти субъектов РФ – городов федерального значения определение компетенции местного самоуправления, ссылаясь на «необходимость сохранения единства городского хозяйства». А в городах федерального значения (особенно в Москве) такая возможность была использована для максимального ограничения возможностей местного самоуправления, что отмечается многими исследователями. Такие ограничения привели к сужению сферы влияния местного самоуправления, практически полному снижению значимости местного самоуправления (определённые Законом города Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве» вопросы местного значения практически не затрагивали интересы жителей), и, как следствие, к снижению активности граждан и утрате их интереса к вопросам управления публичными делами [50, с. 142].

По мнению ряда исследователей, такой «произвол» московских властей стал возможен «благодаря самоустранению федерального законодателя», то есть лишению жителей городов федерального значения федеральных гарантий местного самоуправления [65]; федеральным законом для муниципальных образований, расположенных в городах федерального значения, должен устанавливаться либо отдельный исчерпывающий перечень вопросов местного значения, либо минимальный перечень таких вопросов.

Также необходимо отметить, что, несмотря на незначительность полномочий органов местного самоуправления, московские власти предпринимали меры для установления контроля над ними. При активном участии Правительства Москвы в конце 2002 – начале 2003 годов была создана Ассоциация муниципальных образований города Москвы. Ассоциация не имела формальных возможностей для влияния на органы местного самоуправления, в качестве её цели были заявлены помощь муниципальным образованиям и содействие развитию местного самоуправления в городе Москве. Фактически создание такой структуры было шагом к централизации и установлению контроля над муниципальными образованиями, что подтверждалось изначально заявленной целью «координации органов местного самоуправления», и подтвердилось различными обстоятельствами в дальнейшем.

1.4. Развитие местного самоуправления до 2012 года

Объём компетенции московского местного самоуправления был настолько мал, что московские власти приняли решение об его увеличении, однако, не путём расширения перечня вопросов местного значения, а путём передачи отдельных государственных полномочий. Такой путь позволял оставить контроль над реализацией переданных полномочий за органами государственной власти.

Были приняты законы города Москвы от 28.09.2005 № 47 «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве полномочиями города Москвы по образованию и организации деятельности районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» и от 25.10.2006 № 53 «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы в сфере организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства».

Передача полномочий, относящихся к спортивной и досуговой работе, объяснялась тем, что соответствующие полномочия для органов государственной власти не были приоритетными и финансировались по остаточному принципу; передача способствовала проведению инвентаризации спортивных сооружений, установлению норматива обеспеченности жителей этими сооружениями [53]. Хотя и не приводились мотивы, по которым те же меры не могли быть приняты при сохранении полномочий за органами государственной власти, необходимо отметить, что данные вопросы действительно имеют характер местных. Однако органы государственной власти не только сохранили контроль над решением данных вопросов, но и передали их местному самоуправлению не полностью. Многими вопросами, связанными с культурой, досугом, спортивной работой, по-прежнему занимались функциональные городские органы исполнительной власти, что приводило к дублированию органами государственной власти и органами местного самоуправления друг друга.

С 1 января 2008 года вопросы опеки и попечительства были исключены из перечня вопросов местного значения федеральным законодателем, и в Москве было принято решение, предусматривающее минимальные изменения в практической деятельности. Был принят Закон города Москвы от 26.12.2007 № 51 «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы в сфере опеки и попечительства» (с 25.11.2009 название закона было уточнено путём включения слова «патронаж»).

Вопросы опеки, попечительства, патронажа и деятельности комиссии по делам несовершеннолетних оставались под контролем органов государственной власти (как и предусмотрено для переданных полномочий) и регламентировались их актами достаточно подробно, не оставляя особой свободы усмотрения органам местного самоуправления. Кроме того, эти вопросы затрагивали интересы не широких слоёв населения, а достаточно узкой и специфичной категории.

Также 31.05.2006 были внесены существенные изменения в Закон города Москвы № 56. В частности, перечень вопросов местного значения стал закрытым, из закона была исключена норма, позволявшая органам местного самоуправления принимать к своему рассмотрению все вопросы, не исключённые из их компетенции и не относящиеся к компетенции других органов местного самоуправления и органов государственной власти. При этом сам перечень вопросов местного значения хотя и подвергся редактированию, но по существу изменился незначительно и, что более важно, не пополнился значимыми вопросами.

В таком положении местное самоуправление в Москве просуществовало до 2012 года. Перечень собственных полномочий был несущественным и основывался на вопросах, которые слабо затрагивали интересы жителей. Основу же деятельности органов местного самоуправления в этот период составляли 3 блока переданных полномочий, которые (за исключением, в некоторой мере, вопросов спорта и досуга) также не затрагивали интересов широких слоёв населения.

Проводившиеся анализы деятельности органов публичной власти и отношения к ним населения показывали существенный уровень дублирования сфер компетенции (в 2004 году дублирование управ и муниципалитетов составляло 76% полномочий), низкую информированность населения об органах местного самоуправления (во внутригородском муниципальном образовании Мещанское в 2004 году только 13% опрошенных знали, что органом местного самоуправления является муниципалитет, а в 2007 году после активизации работы по информированию населения – 33%) [51].

Реализация принципа сохранения единства городского хозяйства привела к сужению вопросов местного значения и отнесению всех ключевых вопросов к ведению органов государственной власти, к значительной управленческой роли городских властей и минимальном уровне компетенции органов местного самоуправления и в, результате, к нивелированию

местного самоуправления с утратой доверия и потерей интереса к нему граждан [50]. По сути, местное самоуправление в Москве стало исполнять отдельные технические функции для органов государственной власти. Переданные полномочия являлись административными – регламентированными и не предусматривающими необходимой свободы усмотрения. Поэтому существовавшую организацию местного самоуправления в Москве в указанный период нельзя признать обеспечивающей ни самостоятельность населения, ни его возможность регламентировать значительное количество публичных дел.

Кроме того, как справедливо отмечает Н.Н. Павленко, успех местного самоуправления зависит не от темпов и количества переданных полномочий, но также от наличия ресурсов и нормативной базы, позволяющей принимать самостоятельные решения; иначе такая передача полномочий превратится в передачу накопленных проблем [50, с. 141].

Также укреплялись позиции Ассоциации (позднее – Совета) муниципальных образований города Москвы. В 2010 году Закон города Москвы № 56 был дополнен статьёй 5.1, законодательно закрепившей эту структуру и определившей её миссию следующим образом: «В целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований в городе Москве образуется Совет муниципальных образований города Москвы».

«Защита общих интересов» стала выражаться, в том числе, в подготовке модельных проектов решений для органов местного самоуправления, причём информация о принятии решений на основе этих модельных проектов стала систематически запрашиваться. В результате органы местного самоуправления в значительной степени утратили способность самостоятельной подготовки проектов решений, стали не только ориентироваться на модельные проекты Совета муниципальных образований города Москвы, но и считать их обязательными, а Совет муниципальных образований города Москвы воспринимать в качестве вышестоящего органа.

Такие обстоятельства, усугублённые отсутствием квалифицированных кадров в органах местного самоуправления, приводили к значительной утрате самостоятельности органов местного самоуправления и к установлению значительного влияния со стороны Совета муниципальных образований города Москвы и, посредством него, со стороны Правительства Москвы.

Глава 2. Реформирование организации местного самоуправления в городе Москве на современном этапе

2.1. Предпосылки реформы 2012 года

В 2011 – 2012 годах произошли два значимых события, после которых организация местного самоуправления в Москве не могла остаться неизменной. Этими событиями являются, во-первых, изменение границы города Москвы, повлекшее включение в состав Москвы муниципальных образований, находившихся на территории Московской области, и, во-вторых, избрание на очередных муниципальных выборах большого числа активных депутатов, выдвинутых на волне гражданской активности (поднявшейся после выборов депутатов Государственной Думы ФС РФ в декабре 2011 года).

Предложение о расширении границ города Москвы было озвучено Президентом РФ Д.А. Медведевым на открытии Петербургского международного экономического форума 17.06.2011. В действительности, речь шла не только о расширении города, но и о решении ещё одной давней проблемы: у властей Москвы и Московской области были различные взгляды на границу между указанными субъектами, и прийти к единому мнению им не удавалось в течение ряда лет. Губернатор Московской области Б.В. Громов винил Мэра Москвы Ю.М. Лужкова в несговорчивости и нежелании конструктивно решать проблему. Осенью 2010 года Ю.М. Лужков был отрешён от должности указом Президента РФ Д.А. Медведева в связи с утратой доверия. В скором времени Мэром Москвы был назначен С.С. Собянин. При новом руководстве властям двух субъектов РФ удалось достичь договорённости в вопросе о границе. Судя по дальнейшим решениям и скорости их принятия, к 17.06.2011 вопрос об уточнении и дальнейшем расширении границы был во многом проработан. Публичное заявление Д.А. Медведева инициировало окончательную доработку и оформление принятых решений.

Первое соглашение об изменении границы между Москвой и Московской областью было подписано главами указанных субъектов С.С. Собыниным и Б.В. Громовым 30.06.2011 (в течение двух недель соглашение было утверждено Московской областной Думой, Московской городской Думой и затем Советом Федерации ФС РФ). Это соглашение носило характер уточнения, целью которого являлось придание юридического статуса фактически сложившейся границе. Москве были переданы 102 земельных участка общей площадью 723,46 гектара, из которых 578,9 гектаров – Люберецкие поля аэрации, ранее входившие в состав Люберецкого муниципального района Московской области. В свою очередь Московской области были переданы 162 земельных участка общей площадью 328,45 гектаров, в том числе из посёлка Толстопальцево – 216 гектаров. При этом лишь изменились границы некоторых муниципальных образований, сами же муниципальные образования остались в тех субъектах РФ, в которых они находились.

Расширение границ города Москвы планировалось осуществить путём присоединения отдельных муниципальных образований Московской области. Однако муниципальные образования Московской области обладали компетенцией, определённой в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которая была гораздо шире компетенции муниципальных образований Москвы. Естественным образом возникал вопрос о дальнейшей судьбе присоединяемых муниципальных образований: сохранят ли они свою компетенцию, либо сравниваются с муниципальными образованиями «старой» Москвы, либо будет выбран какой-то промежуточный вариант. Этот вопрос был разрешён Законом города Москвы от 28.07.2011 № 36 «Об особенностях организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, включенных в состав внутригородской территории города Москвы в результате изменения границ города Москвы, и о внесении изменений в статью 1 Закона города Москвы от 6 ноября 2002 года № 56 «Об организации

местного самоуправления в городе Москве», которым установлено, что присоединяемые к Москве муниципальные образования сохраняют статус, который существовал у них до включения в состав территории Москвы, в том числе наименование, границы, вопросы местного значения, структуру органов местного самоуправления, муниципальное имущество и источники собственных доходов местных бюджетов.

Расширение территории Москвы более чем в 2 раза было оформлено соглашением между главами Москвы и Московской области С.С. Собяниным и Б.В. Громовым от 29.11.2011 (в течение месяца соглашение было утверждено Московской областной Думой, Московской городской Думой и затем Советом Федерации ФС РФ). В результате с 01.07.2012 в состав Москвы вошли 19 поселений и 2 городских округа, а также 3 отдельных участка (отдельные участки были присоединены к существующим внутригородским муниципальным образованиям Кунцево и Можайский). Площадь присоединённой к Москве территории составила 148 тысяч 864 гектара, одновременно Московской области был передан участок площадью 1,357 гектар (часть внутригородского муниципального образования Куркино).

До 01.07.2012 устанавливался переходный период, в ходе которого и было необходимо «встроить» присоединённые муниципальные образования в систему местного самоуправления города Москвы.

Выборы депутатов Государственной Думы ФС РФ в декабре 2011 года прошли с нарушениями и неожиданно вызвали протестную реакцию общества, активизацию политической жизни и гражданской активности. Поднявшаяся волна гражданской активности увлекла многих; в это время на 4 марта 2012 года во внутригородских муниципальных образованиях города Москвы назначались муниципальные выборы. Совпадение этих событий способствовало выдвижению многих активистов в качестве кандидатов в депутаты органов местного самоуправления города Москвы, хотя следует отметить, что далеко не все недовольные политикой властей были готовы

сами участвовать в управлении. В результате депутатами муниципальных Собраний были избраны многие политические и гражданские активисты.

Результаты выборов описывались в прессе примерно следующим образом: «В Москве, вероятно, сейчас сложился качественно новый состав муниципальных депутатов. Были выбраны не обычные партийцы среднего и старшего возраста, а гражданские активисты и молодежь из коммунистов, яблочников и эсеров. Добавьте сюда еще членов незарегистрированных оппозиционных организаций, таких как Вера Кичанова, Константин Янкаускас, Михаил Вельмакин, Максим Кац, – и получите совершенно новый класс депутатов, пусть самого низшего, но все же органа власти. Эти люди не только готовы работать на благо города, но собираются делать это по другим правилам, которые, скорее всего, будут приближены к европейским.» В некоторых муниципальных Собраниях депутатами стали сразу несколько активных и независимых граждан, настроенных на борьбу за власть. Так, примерно в 20 Собраниях не удалось с первой попытки избрать председателем (главой муниципального образования) заранее подобранную исполнительную кандидатуру [56; 57; 58].

Активные депутаты «вдохнули новую жизнь» в московское местное самоуправление, стали заниматься местными вопросами. При таком подходе к депутатской работе особенности организации местного самоуправления в городе Москве, состоящие в отсутствии реальных полномочий и возможностей, не могли остаться незамеченными. Люди, которые «шли во власть», начав работать, очень быстро осознали, что в действительности практически никакой власти не получили. Тем самым, избрание активных и заинтересованных активистов муниципальными депутатами подняло на повестку дня проблему бесправия московского местного самоуправления.

Различными политическими силами, правозащитниками и обычными гражданами данная проблема поднималась и ранее. Однако впервые народным представителям, за счёт своего количества и своей активности, удалось достичь «критической массы» и создать значимый и заметный

общественный запрос на расширение прав местного самоуправления в Москве.

Независимыми депутатами 22.04.2012 был проведён Форум, на котором вышеуказанная проблема обсуждалась представителями самых разных политических сил. Депутаты требовали расширения компетенции местного самоуправления, упразднения управ и префектур, прямых выборов глав муниципальных образований. На мероприятии присутствовал и руководитель Департамента территориальных органов исполнительной власти города Москвы В.В. Шуленин [59; 60].

При таких обстоятельствах власти Москвы были вынуждены реагировать на возникший общественный запрос.

2.2. Реформирование местного самоуправления в 2012 году

Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривается несколько видов муниципальных образований: городские и сельские поселения, муниципальные районы и другие. Одним из видов является внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения.

В начале 2012 года в соответствии с Законом города Москвы № 56 видом всех муниципальных образований города Москвы являлось внутригородское муниципальное образование. Присоединение к Москве муниципальных образований с иной компетенцией (с учётом принятого решения о сохранении их статуса) требовало создания нескольких видов муниципальных образований (с разным перечнем вопросов местного значения), однако федеральным законом предусматривался только один вид. Вместе с тем, поскольку федеральным законом для внутригородских муниципальных образований не устанавливался перечень вопросов местного значения, то и у города федерального значения не было препятствий к тому,

чтобы предусмотреть различный перечень вопросов местного значения для различных муниципальных образований одного вида.

В Закон города Москвы № 56 были внесены изменения, согласно которым видом всех 146 муниципальных образований осталось внутригородское муниципальное образование. Вместе с тем, были введены подвиды: муниципальный округ (все муниципальные образования «старой» Москвы), городской округ (2 присоединённых муниципальных образования, до присоединения относившихся к виду городской округ), поселение (19 присоединённых муниципальных образований, до присоединения относившихся к виду городское поселение или сельское поселение). Такая конструкция не является новой, федеральному закону не противоречит и уже использовалась в Санкт-Петербурге (кроме того, в законодательстве Санкт-Петербурга устанавливаются особые перечни вопросов местного значения для конкретных муниципальных образований). Вместе с тем, названия подвидов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга (муниципальный округ, посёлок, город) не совпадают с названиями видов муниципальных образований, установленных федеральным законом. В Москве же выбраны названия подвидов, совпадающие с названиями видов муниципальных образований в других субъектах РФ (поселение, городской округ), что может приводить к путанице (городской округ в Москве и городской округ в любом другом субъекте РФ имеют разные статусы).

Были изменены и наименования органов местного самоуправления. Представительный орган получил наименование «Совет депутатов», глава муниципального образования – наименование «глава» (ранее в муниципальных образованиях «старой» Москвы именовался Руководителем), исполнительно-распорядительный орган – наименование «администрация».

Кроме того, были внесены изменения и в закон о территориальном делении города Москвы. С точки зрения административно-территориального деления территории муниципальных образований «старой» Москвы являлись (и остались) районами, которые объединялись в административные округа.

Для территорий присоединённых муниципальных образований было введено название административно-территориальной единицы «поселение».

Таким образом, у муниципальных образований города Москвы стало 3 характеристики:

- 1) вид муниципального образования (внутригородское муниципальное образование для всех 146 муниципальных образований);
- 2) подвид муниципального образования (муниципальный округ для 125 муниципальных образований «старой» Москвы, городской округ для 2 и поселение для 19 присоединённых муниципальных образований);
- 3) вид административно-территориальной единицы субъекта РФ, на территории которой располагается муниципальное образование (район для 125 муниципальных образований «старой» Москвы, поселение для 21 присоединённого муниципального образования).

В трёх законах города Москвы от 2005, 2006, 2007 года о передаче полномочий органам местного самоуправления были изменены упоминания внутригородских муниципальных образований на муниципальные округа.

Таким образом, в городе Москве стали функционировать 21 муниципальное образование с широким перечнем вопросов местного значения, а также 125 муниципальных образований с узким перечнем вопросов местного значения и тремя блоками переданных полномочий.

Казалось бы, что при таких обстоятельствах логичным ответом на возникший общественный запрос на расширение прав местного самоуправления было бы расширение перечня вопросов местного значения муниципальных округов. Однако московские власти выбрали иной путь, опасаясь бесконтрольности и нарушения единства городского хозяйства.

На VI Съезде Совета муниципальных образований города Москвы 30.05.2012 Мэр Москвы С.С. Собянин презентовал планы по расширению полномочий органов местного самоуправления муниципальных округов. Предлагалось предоставить органам местного самоуправления возможность

решать вопросы в сфере благоустройства, капитального ремонта домов, строительства, контроля за исполнительной властью. Расширение компетенции планировалось осуществить путём передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Был принят Закон города Москвы от 11.07.2012 № 39 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных округов в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы» (вступил в силу с 01.08.2012).

Совсем незадолго до принятия Закона города Москвы № 39, а именно с 29.06.2012, часть 3 статьи 79 Федерального закона № 131-ФЗ была дополнена нормой, согласно которой законами городов федерального значения могут быть предусмотрены особенности осуществления отдельных государственных полномочий городов федерального значения, переданных органам местного самоуправления внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, в случае, если осуществление данных полномочий не потребует расходов за счёт средств бюджетов городов федерального значения и (или) местных бюджетов, а также материальных средств. Именно такие (не требующие расходов) полномочия городская власть и решила передать органам местного самоуправления.

В соответствии с Законом города Москвы № 39 были переданы следующие полномочия.

В сфере организации деятельности управы района и городских организаций переданы полномочия:

- 1) ежегодное заслушивание отчета главы управы района о результатах деятельности управы района;
- 2) выражение недоверия главе управы района;
- 3) ежегодное заслушивание информации руководителя государственного учреждения города Москвы инженерной службы района о работе учреждения;
- 4) ежегодное заслушивание информации руководителя многофункционального центра предоставления государственных услуг,

обслуживающего население соответствующего муниципального округа, о работе учреждения;

5) ежегодное заслушивание информации руководителя амбулаторно-поликлинического учреждения, обслуживающего население соответствующего муниципального округа, о работе учреждения;

6) ежегодное заслушивание информации руководителя территориального центра социального обслуживания населения, обслуживающего население соответствующего муниципального округа, о работе учреждения.

Указанные полномочия предусматривают получение органами местного самоуправления информации о деятельности организаций, отвечающих за жизнеобеспечение района. Вместе с тем, эти полномочия практически не предполагают какого-либо влияния органов местного самоуправления на эти организации; более того, поскольку эти организации не подчинены органам местного самоуправления, то на практике отсутствует какая-либо возможность проверки и критического анализа представляемых отчёта или информации. Выражение недоверия главе управы предусмотрено в рамках достаточно сложной процедуры и не в любой момент времени (в течение года после назначения выражение недоверия не предусмотрено). Так, например, для выдвижения такой инициативы требуется половина, а для принятия – 2/3 депутатов от установленной численности депутатов. И даже при этих условиях выражение недоверия главе управы не обязывает городские власти прекратить его полномочия.

В сфере благоустройства переданы полномочия:

1) согласование внесённого главой управы района ежегодного адресного перечня дворовых территорий для проведения работ по благоустройству дворовых территорий;

2) участие в работе комиссий, осуществляющих открытие работ и приемку выполненных работ по благоустройству дворовых территорий, а также участие в контроле за ходом выполнения указанных работ;

3) согласование плана благоустройства парков и скверов, находящихся в ведении отраслевого органа исполнительной власти города Москвы, осуществляющего функции по разработке и реализации государственной политики в сферах жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства, или в ведении префектуры административного округа города Москвы.

Указанные полномочия по согласованию оставляют органам местного самоуправления достаточно формальную роль в процессе благоустройства, поскольку органами исполнительной власти выделяются денежные средства, определяются возможные виды работ, готовятся проекты перечней. Полномочия по участию в комиссиях по открытию и приёму работ способствуют усилению общественного контроля, однако они же породили ряд вопросов и проблем, в частности, вопросов о роли депутата в комиссии, о критериях, которыми он должен руководствоваться, проблему отсутствия у депутатов специального образования.

В сфере капитального ремонта и содержания жилищного фонда переданы полномочия:

1) согласование внесённого главой управы района ежегодного адресного перечня многоквартирных домов, подлежащих капитальному ремонту полностью за счет средств бюджета города Москвы;

2) участие в работе комиссий, осуществляющих открытие работ и приемку выполненных работ по капитальному ремонту многоквартирных домов, финансирование которого осуществляется полностью за счет средств бюджета города Москвы, участие в контроле за ходом выполнения указанных работ;

3) заслушивание руководителей управляющих организаций о работе по содержанию многоквартирных домов с учетом обращений жителей;

4) организация проведения проверки деятельности управляющих организаций, созыв в случае необходимости по результатам проверки общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме для решения вопроса о расторжении договора с управляющей организацией, выборе новой

управляющей организации или изменении способа управления многоквартирным домом.

Указанные полномочия по согласованию и участию в работе комиссий имеют те же особенности, что и соответствующие полномочия в сфере благоустройства, а полномочие по заслушиванию – те же, что и ранее приведённые полномочия по заслушиванию иных руководителей.

Полномочие по организации проверки деятельности управляющих организаций оставляет достаточно формальную роль органам местного самоуправления (поскольку формулируется как организация проверки, а не проведение проверки). Следует отметить, что из всех переданных полномочий это полномочие является единственным, осуществление которого отнесено к компетенции администрации (исполнительно-распорядительного органа), а не Совета депутатов (представительного органа). Вместе с тем, порядок реализации данного полномочия до сих пор официально не определён Правительством Москвы, как того требует закон, а изданные профильным Департаментом методические рекомендации, по сути, сводят роль местной администрации к направлению обращения в профильный надзорный орган исполнительной власти.

В сфере размещения объектов капитального строительства переданы полномочия:

- 1) согласование проекта правового акта префектуры административного округа города Москвы об утверждении акта о выборе земельного участка в целях размещения объектов гаражного назначения и объектов религиозного назначения;

- 2) согласование проекта градостроительного плана земельного участка для размещения объектов капитального строительства (в том числе аптечных организаций, учреждений для работы с детьми, объектов спорта, стационарных торговых объектов, объектов бытового обслуживания, рынков) общей площадью до 1500 кв. метров, строительство которых

осуществляется за счёт средств частных лиц, а также иных объектов, определяемых Правительством Москвы.

Указанные полномочия, по сути, означают возможность для органов местного самоуправления блокировать нежелательное строительство (однако лишь небольших объектов). Вместе с тем, законом предусмотрено, что для такого блокирования необходимы голоса 2/3 депутатов от установленной численности депутатов, что на практике значительным образом усложняет принятие подобных решений. Тем не менее, данные полномочия отвечают требованиям Европейской хартии местного самоуправления, являются полными и исключительными, предоставляют необходимую самостоятельность органам местного самоуправления.

В сфере размещения некапитальных объектов переданы полномочия:

1) согласование проекта схемы и проекта изменения схемы размещения нестационарных торговых объектов;

2) согласование проекта схемы и проекта изменения схемы размещения сезонных кафе;

3) согласование проекта схемы и проекта изменения схемы размещения иных объектов в случаях, предусмотренных Правительством Москвы.

Указанные полномочия по согласованию оставляют органам местного самоуправления достаточно формальную роль. Вместе с тем, эти полномочия предоставляют органам местного самоуправления большую свободу, чем полномочия по согласованию адресных перечней работ по благоустройству и капитальному ремонту, поскольку не требуют проведения расчётных работ и не ограничиваются размером бюджета (как в случае планирования работ).

Также передано полномочие по формированию и утверждению плана дополнительных мероприятий по социально-экономическому развитию районов. Формулировка указанного полномочия располагает к выводу о наличии у органов местного самоуправления достаточной свободы усмотрения в его реализации, однако тем же законом предусмотрено, что утверждаемый план должен быть согласован с главой управы. Кроме того,

подзаконным актом, детально регламентирующим порядок осуществления данного полномочия, установлен исчерпывающий перечень возможных мероприятий для включения в план. Свобода органов местного самоуправления также ограничивается отсутствием возможностей проводить необходимые расчёты, готовить техническую документацию на производство работ.

Законом предусмотрено, что порядок осуществления органами местного самоуправления отдельных полномочий города Москвы определяется Правительством Москвы. Во исполнение указанной нормы Правительством Москвы принят ряд постановлений.

Также законом установлен принцип, согласно которому для части полномочий по согласованию устанавливаются сроки, в которые Советом депутатов должен быть рассмотрен вопрос и должно быть принято решение. В случае пропуска такого срока согласование считается полученным по умолчанию.

Контроль за реализацией органами местного самоуправления переданных полномочий возложен на Департамент территориальных органов исполнительной власти города Москвы.

Таким образом, в 2012 году присоединённые муниципальные образования сохранили свой объём компетенции, предусмотренный федеральным законодательством; муниципальные образования «старой» Москвы – муниципальные округа получили новые полномочия в сферах, которые действительно относятся к вопросам местного значения. Несмотря на то, что большая часть переданных полномочий не предполагает ни реальной самостоятельности органов местного самоуправления, ни исключительности органов местного самоуправления в их осуществлении, принятые меры являются большим шагом вперёд в развитии местного самоуправления в городе Москве, способствуют повышению открытости в публичных делах и усилению контроля со стороны местного сообщества.

2.3. Предпосылки реформы 2013 – 2014 годов

По мере того, как органы местного самоуправления приступали к осуществлению новых полномочий, возникали вопросы относительно осуществления уже имевшихся полномочий. В муниципалитетах (позднее ставших администрациями) было в среднем 24 сотрудника (муниципальных служащих), из которых 16 занимались исключительно работой по реализации переданных в 2005 – 2007 годах государственных полномочий. Также имелось по одному специалисту по юридическим, кадровым, организационным вопросам, 3 бухгалтера, руководитель муниципалитета и его заместитель, но и эти служащие преимущественно занимались вопросами, связанными с теми же переданными государственными полномочиями. Как уже отмечалось, эти полномочия не были исключительными и не предусматривали большой свободы усмотрения; во многом работа по их осуществлению строилась на взаимодействии с органами исполнительной власти. В качестве классического примера, иллюстрирующего дублирование компетенции, во многих научных публикациях приводится содержание спортивных площадок: за заливку льда отвечал муниципалитет, а за освещение – управа и профильный департамент. При этом при планировании и принятии решений несколькими органами фактически приходилось выполнять одну и ту же работу, лишь реализация этих решений частично осуществлялась одним органом, частично другим. В действительности, все переданные в 2005 – 2007 годах государственные полномочия в той или иной мере базировались на таком дублировании. Кроме того, порядок осуществления этих полномочий детально регламентировался нормативными актами органов государственной власти. Иными словами, муниципальные служащие практически не отличались от государственных служащих соответствующих органов исполнительной власти.

Осуществление во второй половине 2012 года депутатами новых переданных полномочий выявило потребность в содействии со стороны

исполнительного органа, в наличии полноценного аппарата. Муниципалитет в полной мере не отвечал этим потребностям, поскольку был занят осуществлением ранее переданных полномочий.

Некоторыми депутатами проводился анализ полномочий муниципалитета и профильных органов исполнительной власти, по результатам которого, как и ранее, выявлялась высокая степень дублирования.

Существовавшее положение не устраивало и Правительство Москвы, желавшего сконцентрировать исполнительную власть в своих руках, а в органах местного самоуправления развивать представительную власть.

В декабре 2012 года независимые депутаты В.Ф. Гарначук (МО Тропарёво-Никулино), М.В. Мотин (МО Печатники) и депутат от «Справедливой России» И.Т. Свиридов (МО Таганский) выступили с инициативой о возврате органам государственной власти переданных в 2005 – 2007 годах государственных полномочий. Как позже выяснилось, соответствующее предложение они получили от московских властей, и воспользовались им, поскольку не считали работу муниципалитета эффективной (из-за дублирования компетенции) и соответствующей требованиям времени (из-за недостаточной помощи депутатам), а также рассчитывали на поддержку московских властей и дальнейшую передачу новых полномочий. Отмечалось также, что большинство ранее переданных полномочий несвойственны органам местного самоуправления и затрагивают лишь небольшую часть населения; новые же затрагивают интересы всех и потому более необходимы [61; 62].

Возврат переданных полномочий предполагал радикальное изменение структуры муниципалитета, в том числе и сокращение числа служащих в среднем с 24 до 5, поэтому этот процесс получил разговорное название «ликвидация муниципалитета», и под таким названием вошёл в историю.

Изначально предложение о возврате полномочий было воспринято с энтузиазмом самыми разными политическими силами, в том числе

политическими партиями «КПРФ», «Справедливая Россия», многими независимыми депутатами.

Советы депутатов муниципальных округов Тропарёво-Никулино, Печатники и Таганский приняли обращение к Совету муниципальных образований города Москвы, в котором выразили своё намерение вернуть городским властям ранее переданные полномочия. Совет муниципальных образований города Москвы поддержал эти инициативы, а информацию о них разослал во все муниципальные округа.

За достаточно небольшой промежуток времени аналогичные обращения приняли Советы депутатов ещё 55 муниципальных округов.

После этого ряд независимых муниципальных депутатов, в том числе, один из инициаторов возврата полномочий В.Ф. Гарначук, выступили с заявлением, в котором возражали против массового возврата полномочий. В заявлении отмечалось, что подобные реформы должны проводиться в порядке эксперимента с фиксированным сроком и ясными критериями оценки. Кроме того, отмечалась необходимость передачи муниципальным округам ряда полномочий управ. Несмотря на это и иные заявления процесс перераспределения полномочий продолжался под руководством московских властей. Так, в решении Совета муниципальных образований города Москвы из всех предложений по реформе местного самоуправления отмечались как поддержанные лишь следующие: исключение дублирования функций, расширение полномочий Советов депутатов, создание аппаратов Советов депутатов.

Установление московскими властями своих условий реформы, массовое склонение Советов депутатов к участию в эксперименте привело к потере доверия и уменьшению количества сторонников возврата полномочий. Суть реформы преимущественно воспринималась как упразднение администрации (муниципалитета), хотя в действительности таковой не являлась. Однако незадолго до описываемых событий часть 3 статьи 79 Федерального закона № 131-ФЗ была дополнена нормой, согласно

которой в соответствии с законодательством городов федерального значения исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства и установленного перечня вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований городов федерального значения местная администрация в таких муниципальных образованиях может не формироваться. Эта норма давала основания полагать, что исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления действительно могут быть упразднены. Упразднение какого-либо органа местного самоуправления, безусловно, означает сокращение возможностей местного самоуправления.

В результате к планируемой реформе сложилось неоднозначное отношение как у оппозиционных и независимых депутатов, так и у депутатов, представляющих интересы городской власти.

2.4. Реформирование местного самоуправления в 2013 – 2014 годах

В 2012 году были внесены изменения в Устав города Москвы, Закон города Москвы № 56 и другие законы города Москвы, в результате которых Совет муниципальных образований города Москвы был наделён правом законодательной инициативы в Московской городской Думе (по вопросам организации местного самоуправления в городе Москве).

После получения обращений Советов депутатов муниципальных округов Тропарёво-Никулино, Печатники и Таганский Советом муниципальных образований города Москвы в Московскую городскую Думу был внесён проект закона города Москвы, предусматривающий прекращение осуществления переданных в 2005 – 2007 годах государственных полномочий указанными муниципальными округами. В период рассмотрения законопроекта в Совет муниципальных образований поступили обращения ещё от 55 Советов депутатов, и соответствующие дополнения были включены в законопроект.

Московской городской Думой был принят Закон города Москвы от 06.02.2013 № 8 «О внесении изменений в отдельные законы города Москвы», согласно которому с 01.05.2013 58 муниципальных округов прекращали осуществлять ранее переданные государственные полномочия (эти муниципальные округа исключались из перечней муниципальных округов, которые наделяются государственными полномочиями, содержащихся в трёх законах города Москвы о передаче полномочий). Кроме того, изменения были внесены и в Закон города Москвы № 56. Так, был установлен второй вариант наименования исполнительно-распорядительного органа муниципального округа – «аппарат Совета депутатов муниципального округа» (первым вариантом осталось наименование «администрация муниципального округа»). Выбор между двумя вариантами был отнесён к компетенции самих органов местного самоуправления (выбранный вариант должен был быть закреплён в уставе муниципального образования). Также статья 12 была дополнена нормой следующего содержания:

«13.1. На открытых заседаниях представительного органа осуществляется аудиовидеозапись с прямой или последующей трансляцией в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в порядке, установленном регламентом представительного органа.»

Законом предусматривались переходные положения, в том числе и гарантии приёма высвобождаемых муниципальных служащих на государственную службу в соответствующие органы исполнительной власти без конкурса.

Обязанность трансляции заседаний Советов депутатов в сети Интернет привела к существенному повышению открытости власти. А вот введение наименования «аппарат Совета депутатов», хотя и предоставило органам местного самоуправления более широкий выбор, но усилило опасения об упразднении исполнительно-распорядительного органа и потребовало многочисленных разъяснений о том, что со сменой названия статус органа не изменяется.

Таким образом, к середине 2013 года в «старой» Москве 58 из 125 муниципальных образований помимо вопросов местного значения были наделены только государственными полномочиями, переданными в 2012 году. В администрациях осталось, в среднем, 5 служащих: глава администрации, бухгалтер, 3 специалиста по юридическим, кадровым и организационным вопросам. Эти служащие получили возможность больше времени уделять работе депутатов, в том числе и по осуществлению переданных в 2012 году полномочий.

В конце 2013 года ещё 51 Совет депутатов выразил намерение о возврате ранее переданных полномочий. Законом города Москвы от 25.12.2013 № 72 «О внесении изменений в отдельные законы города Москвы» такой возврат был предусмотрен с 01.04.2014. Данным законом также предусматривался приём высвобождаемых муниципальных служащих на государственную службу в соответствующие органы исполнительной власти без конкурса.

Третья волна «отказа» от полномочий прошла осенью 2014 года. На тот момент оставалось 16 муниципальных образований, Советы депутатов которых сознательно ранее не стали принимать обращение о возврате полномочий. В результате только 5 из них приняли такое обращение. Законом города Москвы от 22.10.2014 № 47 «О внесении изменений в отдельные законы города Москвы» предусматривался возврат полномочий с 01.01.2015.

В настоящий момент 3 блока переданных в 2005 – 2007 годах государственных полномочий осуществляются 11 муниципальными округами: Гагаринский, Головинский, Замоскворечье, Куркино, Молжаниновский, Пресненский, Сокол, Строгино, Тимирязевский, Ховрино, Щукино.

Доводы, послужившие основанием для проведения реформы по возврату ранее переданных полномочий, представляются обоснованными.

Часть 1 статьи 3 Европейской хартии местного самоуправления признаёт необходимой реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Частью 5 статьи 4 Европейской хартии местного самоуправления предусмотрено, что при делегировании полномочий каким-либо центральным или региональным органом власти органы местного самоуправления должны, насколько это возможно, обладать свободой адаптировать эти полномочия к местным условиям.

Этим требованиям ранее переданные полномочия не отвечали (кроме, в некоторой мере, полномочий в сфере спорта и досуга). Их осуществление регламентировалось актами органов государственной власти, они осуществлялись в интересах всего общества, а не местного населения (даже в основе полномочий в сфере спорта и досуга лежало применение общегородских нормативов, участие в общегородских программах). Свобода адаптации к местным условиям отсутствовала.

Частью 4 статьи 4 Европейской хартии местного самоуправления предусмотрено, что предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными.

Ранее переданные полномочия не были ни полными (требовали участия других органов в процессе их осуществления), ни исключительными (похожие или конкурирующие полномочия имели органы исполнительной власти – например, в вопросах общего и дополнительного образования, в вопросах работы учреждений культуры).

Частью 7 статьи 9 Европейской хартии местного самоуправления предусмотрено, что предоставление субсидий не должно наносить ущерба основополагающему принципу свободного выбора органами местного самоуправления политики в сфере их собственной компетенции.

Исполнение ранее переданных государственных полномочий по государственным инструкциям и за государственный счёт отодвигало

представительный орган на второй план. В результате не исполнительно-распорядительный орган обеспечивал выполнение вопросов, поставленных депутатами, а наоборот, депутаты были необходимы для функционирования исполнительно-распорядительного органа (для принятия бюджета). Именно это несоответствие больше всего не устраивало активных депутатов, желающих активно заниматься актуальными проблемами района и иметь для этого необходимые ресурсы, в том числе и аппаратные.

Таким образом, исходя из положений Европейской хартии местного самоуправления, можно сделать вывод, что переданные органам местного самоуправления в городе Москве в 2005 – 2007 годах государственные полномочия, в той форме и в том объёме, в которых они были переданы, действительно не свойственны органам местного самоуправления. Вместе с тем, из тех же положений следует вывод о том, что соответствовало бы природе местного самоуправления и было бы эффективным, если бы вопросы культуры, досуговой и спортивной работы с населением были признаны вопросами местного значения. Не противоречило бы это и российскому законодательству, поскольку эти вопросы не затрагивают единства городского хозяйства.

Отдельного внимания заслуживает один аспект реализации вышеописанной реформы по возврату полномочий. Как уже отмечалось, московский законодатель в качестве одного из переходных положений устанавливал право высвобождаемых муниципальных служащих быть принятыми без конкурса на государственную службу в органы исполнительной власти, которым предписывалось исполнять возвращаемые полномочия. В Законе города Москвы от 06.02.2013 № 8 соответствующая норма содержалась в части 7 статьи 5, а в Законе города Москвы от 25.12.2013 № 72 – в части 4 статьи 5 и формулировалась следующим образом:

«Муниципальные служащие, высвобождаемые в связи с прекращением осуществления органами местного самоуправления отдельных полномочий

города Москвы и изменением структуры исполнительно-распорядительных органов муниципальных округов в соответствии с решениями представительных органов муниципальных округов, принятыми до вступления в силу настоящего Закона, в обязательном порядке принимаются на аналогичные должности государственной гражданской службы города Москвы в уполномоченных органах без проведения конкурсных процедур.»

В соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» отношения, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу Российской Федерации, её прохождением и прекращением, а также с определением правового положения (статуса) федерального государственного гражданского служащего и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации регулируются Федеральным законом.

Статьёй 22 данного Федерального закона, статьёй 18 Закона города Москвы «О государственной гражданской службе города Москвы» предусмотрен исчерпывающий перечень случаев, при которых назначение на должности гражданской службы осуществляется без проведения конкурса. Ни одному из этих случаев не соответствовала сложившаяся в Москве ситуация.

Таким образом, нормы принятых законов города Москвы явно противоречили федеральному законодательству, на что было обращено внимание представителем Прокуратуры города Москвы ещё при рассмотрении проекта первого из этих законов 21.01.2013 [63].

Противоречащая федеральному законодательству норма была сохранена в окончательной версии законопроекта и после его принятия 06.02.2013 обрела силу закона. Прокуратура города Москвы не предприняла больше никаких действий ни до её принятия, ни после. Аналогичная норма была воспроизведена и во втором законе, принятом 25.12.2013. При этом Прокуратура города Москвы также не предприняла никаких действий, направленных на пресечение нарушения федерального закона.

С 01.04.2014 муниципальные служащие второй «волны» были приняты на государственную службу без проведения конкурса в нарушение федерального законодательства.

Лишь 30.04.2014 в Московскую городскую Думу поступил подготовленный 25.04.2014 протест Прокурора города Москвы на часть 4 статьи 5 Закона города Москвы от 25.12.2013. Протест был рассмотрен и удовлетворён 21.05.2014, профильной комиссии было поручено подготовить законопроект о внесении соответствующих изменений. Об удовлетворении протеста были опубликованы новости на сайте Прокуратуры города Москвы и Генеральной прокуратуры РФ [64]. При этом депутаты Московской городской Думы давали комментарии, в которых соглашались с позицией прокуратуры, однако признавали принятие оспоренной нормой правильным и сообщали, что все служащие уже воспользовались этой нормой. Таким образом удалось совершить действия, противоречащие федеральному законодательству.

В Законе города Москвы от 22.10.2014 № 47, принятом в рамках третьей «волны» возврата полномочий, противоречащая федеральному законодательству норма о приёме на государственную службу без конкурса отсутствовала.

Несмотря на то, что закон о признании утратившей силу противоречащей федеральному закону нормы состоял из одного короткого предложения, он был принят только 25.02.2015 и вступил в силу 21.03.2015. В тот же день (25.02.2015) был принят (и вступил в силу 21.03.2015) также закон о признании утратившей силу части 7 статьи 5 Закона города Москвы от 06.02.2013 № 8, которая так и не была опротестована прокурором и сохраняла силу более двух лет, несмотря на то, что на стадии принятия прокуратурой было выявлено противоречие федеральному законодательству.

Такие события не могут быть оценены положительно. Во-первых, потому что свидетельствуют об отсутствии реальной системы сдержек и противовесов в системе власти города Москвы. Во-вторых, сохранение

сотрудников, являющихся узкими специалистами, вовсе не гарантирует максимальную эффективность работы после перераспределения полномочий, поскольку, если эти сотрудники действительно являются лучшими специалистами, им бы не составило труда стать победителями конкурсов на замещение соответствующих должностей.

Ещё одним направлением реформирования организации местного самоуправления в городе Москве стала дальнейшая передача отдельных государственных полномочий путём дополнения Закона города Москвы № 39.

Согласно изменениям от 06.02.2013 были переданы следующие полномочия:

1) ежегодное заслушивание информации руководителя государственного учреждения города Москвы, осуществляющего охрану, содержание и использование особо охраняемой природной территории, расположенной на территории соответствующего муниципального округа;

2) заслушивание информации руководителя государственного общеобразовательного учреждения города Москвы об осуществлении данным учреждением образовательной деятельности в случае необходимости, но не более одного раза в год;

3) согласование внесённого главой управы района ежеквартального сводного районного календарного плана по досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работе с населением по месту жительства;

4) согласование перечня нежилых помещений, находящихся в собственности города Москвы, предназначенных для организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства с участием социально ориентированных некоммерческих организаций;

5) рассмотрение материалов конкурсной комиссии и принятие решения о победителе конкурса на право заключения договора на безвозмездной основе на реализацию социальных программ (проектов) по организации

досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства в нежилых помещениях, находящихся в собственности города Москвы.

Согласно изменениям от 26.06.2013 было передано полномочие по согласованию мест размещения ярмарок выходного дня и проведению мониторинга их работы в соответствии с нормативными правовыми актами города Москвы.

Согласно изменениям от 26.02.2014 было передано полномочие по согласованию внесённого главой управы района адресного перечня объектов компенсационного озеленения на территории жилой застройки.

Согласно изменениям от 29.10.2014 было передано полномочие по заслушиванию руководителя государственного бюджетного учреждения Жилищник района (учреждения, получившего функции по текущей эксплуатации территории и по управлению многоквартирными домами).

Указанные полномочия по заслушиванию информации и согласованию перечней и плана имеют те же особенности, что и иные ранее проанализированные полномочия по заслушиванию и согласованию.

Полномочие по принятию решения о предоставлении помещения для реализации социальных программ не является полным и исключительным, однако предоставляет необходимую свободу усмотрения, позволяет принимать решение в соответствии с местными особенностями и потому представляется соответствующим природе местного самоуправления. Проблемой при осуществлении этого полномочия является крайне низкое число нежилых помещений, которые могут быть предоставлены в рамках осуществления этого полномочия. Так, например, в границах муниципального округа Ломоносовский имеется лишь одно такое помещение.

Также была введена норма, согласно которой конкурсная документация (документация об аукционе), подготовленная для размещения государственного заказа города Москвы на проведение работ по

благоустройству дворовых территорий в соответствии с ежегодными адресными перечнями дворовых территорий, по капитальному ремонту многоквартирных жилых домов, финансирование которых осуществляется полностью за счёт средств бюджета города Москвы, представляется государственным заказчиком в Совет депутатов не позднее чем за 5 дней до её официального опубликования для ознакомления депутатов.

Согласно изменениям от 29.05.2013 было передано полномочие по рассмотрению представленных в установленном порядке в уполномоченный орган исполнительной власти города Москвы документов для перевода жилого помещения в нежилое и согласованию проекта решения уполномоченного органа исполнительной власти города Москвы о переводе жилого помещения в нежилое в многоквартирном жилом доме.

Правительством Москвы было принято постановление от 02.07.2013 № 428-ПП «О Порядке установки ограждений на придомовых территориях в городе Москве», согласно которому Советам депутатов предписывалось принимать решения о согласовании или об отказе в согласовании установки ограждающих устройств на придомовых территориях многоквартирных домов.

Согласно изменениям от 29.10.2014 Закона города Москвы № 39 полномочие по согласованию установки ограждающих устройств на придомовых территориях многоквартирных домов было закреплено в качестве переданного государственного полномочия.

Указанные полномочия характеризуются тем, что вовсе не предусматривают свободы усмотрения.

Полномочие по согласованию перевода жилого помещения в нежилое почти год после передачи органам местного самоуправления продолжало осуществляться органами исполнительной власти города Москвы, поскольку отсутствовал порядок осуществления данного полномочия органами местного самоуправления.

Лишь в марте 2014 года руководителем Департамента жилищной политики и жилищного фонда города Москвы и председателем Совета муниципальных образований города Москвы был подписан и опубликован на сайте Департамента Порядок взаимодействия Департамента с органами местного самоуправления по осуществлению вышеуказанного полномочия. Данный документ не имеет никаких реквизитов (даты, номера), отсутствуют и основания для принятия такого документа, поскольку Совет муниципальных образований города Москвы не является вышестоящим органом по отношению к муниципальным образованиям, а подобный вид документов не предусмотрен ни одним нормативным актом, и потому сам этот документ нормативным актом считаться не может. На практике до сих пор не принят соответствующий нормативный акт Правительства Москвы (приняты изменения в действующие акты, затрагивающие не все аспекты процесса), а указанный Порядок используется в качестве нормативного акта.

Статьёй 24 Жилищного кодекса РФ предусмотрен исчерпывающий перечень оснований для отказа в переводе жилого помещения в нежилое, среди этих оснований отсутствует несогласие Совета депутатов. В связи с этим вышеуказанным Порядком было предусмотрено, что решение Совета депутатов об отказе в согласовании решения о переводе жилого помещения в нежилое должно быть мотивированным с указанием на конкретные основания, установленные статьёй 24 Жилищного кодекса РФ. Вместе с тем, наличие или отсутствие таковых оснований является объективным фактом, определяемым из представленных собственником жилого помещения документов. Таким образом, законом императивно устанавливается, какое решение должно быть принято в каждом конкретном случае. При таких обстоятельствах наделение Советов депутатов полномочием принимать это решение путём голосования явно не соответствует природе представительного органа местного самоуправления.

Полномочие по согласованию установки ограждающих устройств на придомовых территориях было передано органам местного самоуправления

Постановлением Правительства Москвы в нарушение части 2 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которой государственные полномочия могут передаваться органам местного самоуправления только законом. Автором данной работы было обращено внимание Главного управления Минюста России по Москве на указанное нарушение, которым было направлено в Правительство Москвы заключение о несоответствии Постановления Правительства Москвы от 02.07.2013 № 428-ПП федеральному и региональному законодательству. Только в конце 2014 года соответствующее полномочие было надлежащим образом закреплено в законе в качестве переданного органам местного самоуправления.

Постановление Правительства Москвы от 02.07.2013 № 428-ПП также императивно устанавливало, какое решение должно быть принято Советом депутатов в зависимости от различных обстоятельств.

Следовательно, указанные полномочия не отвечают требованиям части 1 статьи 3, части 5 статьи 4 Европейской хартии местного самоуправления.

Кроме того, следует обратить внимание, что именно эти полномочия связаны с решением изначально конфликтных вопросов. В вопросах перевода помещения из жилого в нежилое одной стороной конфликта является собственник переводимого помещения, а другой стороной являются жители дома, которые в большинстве случаев активно возражают против перевода, поскольку в результате условия их проживания могут ухудшиться. В вопросах ограждения территории сторонами конфликта являются пользователи ограждаемой территории и те, кто лишается возможности её использования. Таким образом, передача таких полномочий как раз относится к случаю «передачи накопившихся проблем», о котором упоминала Н.Н. Павленко [50, с. 141].

Третьим направлением реформирования организации местного самоуправления в городе Москве стало введение материального поощрения депутатов представительных органов муниципальных округов.

Как уже отмечалось, реализация переданных в 2012 году полномочий потребовала от депутатов представительных органов муниципальных округов существенных трудозатрат. При этом согласно части 5 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ, на постоянной основе могут работать (то есть получать зарплату из местного бюджета) не более 10% от установленной численности депутатов.

Московским властям удалось преодолеть вышеуказанное требование федерального закона путём дополнения Закона города Москвы № 39 с 29.05.2013 следующими нормами:

«В целях повышения эффективности осуществления советами депутатов отдельных полномочий города Москвы, указанных в статье 1 настоящего Закона, посредством поощрения депутатов, активно участвующих в осуществлении указанных полномочий, бюджетам муниципальных округов могут предоставляться субсидии, выделяемые из бюджета города Москвы на соответствующий финансовый год и плановый период, в порядке, определяемом Правительством Москвы. Порядок поощрения депутатов за счет указанных субсидий устанавливается решением Совета депутатов» (позднее слова «субсидии» были заменены словами «межбюджетные трансферты»).

На практике денежные средства предоставлялись московскими властями из расчёта 20 тысяч рублей в месяц на каждого депутата, осуществляющего свои полномочия на непостоянной основе (эти средства также облагались налогом на доходы физических лиц). Некоторые Советы депутатов приняли решение о равномерном распределении денежных средств, а некоторые приняли правила расчёта поощрений в зависимости от участия в различных видах работы по осуществлению переданных государственных полномочий (количество посещённых заседаний, количество подписанных актов об открытии и приёмке работ по благоустройству и капитальному ремонту и другие).

Ряд граждан и организаций в выплате депутатам поощрений из городского бюджета усмотрели признаки коррупции, подкупа депутатов исполнительной властью. По этой причине некоторые депутаты публично отказались от получения поощрений. Вместе с тем, предоставление денежных средств и их размер не ставились Правительством Москвы в зависимость от каких-либо условий.

Кроме того, вслед за изменением федерального законодательства вносились изменения и в законодательство города Москвы о местном самоуправлении. Мэру Москвы было предоставлено право назначать половину членов конкурсной комиссии при проведении конкурса на должность главы местной администрации. Также было введено избрание главы городского округа Троицк по конкурсу.

Таким образом, в 2013 – 2014 годах продолжилось изменение организации местного самоуправления в городе Москве (преимущественно в «старой» Москве). Большинство муниципальных округов были освобождены от обременительного осуществления ранее переданных не соответствующих правовой природе местного самоуправления полномочий. Продолжилась передача новых полномочий, однако многие из передаваемых полномочий также оказались не свойственными органам местного самоуправления. Были приняты прогрессивные решения организационного характера (ведение аудиовидеозаписи, материальное поощрение депутатов). Вместе с тем, осуществляемые изменения планировались в закрытом режиме без широкого общественного обсуждения, а их смысл не разъяснялся должным образом, что приводило к непониманию, недоверию и протестам и не позволило предотвратить негативные изменения.

Глава 3. Актуальное состояние организации местного самоуправления в городе Москве

3.1. Общая характеристика и проблемы организации местного самоуправления

В настоящее время внутригородские муниципальные образования города Москвы могут быть распределены по четырём группам (в порядке уменьшения объёма компетенции): 2 городских округа, 19 поселений, 11 муниципальных округов, осуществляющих переданные в 2005 – 2007 годах государственные полномочия, 114 остальных муниципальных округов.

Сам по себе дифференцированный подход к определению объёма компетенции муниципальных образований представляется оправданным как позволяющий учитывать местные особенности и обеспечивать требования эффективности. Вместе с тем, такая дифференциация должна быть обоснованной, а не произвольной.

Из результатов анализа вопросов местного значения и переданных государственных полномочий следует, что полномочия муниципальных образований в разной степени соответствуют правовой природе местного самоуправления: одни являются полными и исключительными, предоставляющими полную свободу усмотрения, затрагивающими интересы широкого круга лиц из местного населения; другие обладают лишь некоторыми из перечисленных свойств; иные же полномочия не обладают такими свойствами вовсе.

Данное обстоятельство приводит к выводу об отсутствии продуманной стратегии в вопросе регулирования организации местного самоуправления в городе Москве. Компетенция муниципальных образований определяется не исходя из правовой природы местного самоуправления и требований эффективности, а исходя из удобства органов государственной власти и их понимания эффективности, заключающегося в централизованном контроле за любой исполнительно-распорядительной деятельностью.

Кроме того, один стратегический элемент в реформировании организации местного самоуправления всё же усматривается и состоит в передаче преимущественно конфликтоёмких полномочий органам местного самоуправления. При этом со стороны государственной власти осуществляется регулирование осуществления этих полномочий (например, основания для перевода жилого помещения в нежилое или отказа в переводе устанавливаются федеральным законом, основания согласования установки ограждающих устройств или отказа в согласовании устанавливаются нормативными актами города Москвы), а принятие правоприменительных решений предписывается органам местного самоуправления. Органы местного самоуправления при этом не обладают свободой усмотрения, но принимают на себя недовольство жителей и зачастую не имеют механизмов по контролю за конфликтующими сторонами. Такой подход представляется принципиально неправильным. Напротив, органы местного самоуправления должны иметь возможность принятия принципиальных решений, а органы государственной власти (прежде всего, правоохранительные) должны обеспечивать их соблюдение всеми сторонами, в том числе путём разрешения споров в судебном порядке и путём принуждения.

Кроме того, для выявления части проблем реформирования организации местного самоуправления в городе Москве недостаточно анализа правового регулирования, и потому необходимо учитывать также реализацию этого регулирования на практике.

Так, например, как уже отмечалось, Совет муниципальных образований города Москвы изначально был организован с целью координации органов местного самоуправления, по мере развития получал всё больше возможностей и усиливал свои позиции. В настоящее время в Президиум Совета входят представители Правительства Москвы и Московской городской Думы. Президиум рассматривает модельные проекты решений органов местного самоуправления, рассылает их в органы местного самоуправления в качестве методической поддержки. На практике в

подавляющем большинстве случаев органы местного самоуправления принимают решения на основе модельного проекта без существенных изменений. Председателем Совета подписываются документы, действие которых впоследствии распространяется на все органы местного самоуправления, то есть им фактически придаётся статус акта вышестоящего органа. На Портале государственных и муниципальных услуг города Москвы администрации муниципальных образований города Москвы значатся в качестве подчинённых Совету муниципальных образований города Москвы ведомств (хотя данное обстоятельство, скорее всего, имеет технический характер). Таким образом, в настоящее время реальная самостоятельность органов местного самоуправления отсутствует. Вместе с тем, такая самостоятельность может быть достаточно быстро восстановлена при должной активности местного сообщества (и его влиянии на действующие органы местного самоуправления или избрании новых). Следовательно, такая активность отсутствует; в текущих условиях население не проявляет своей заинтересованности в управлении местными делами. Такая проблема неоднократно отмечалась исследователями: «Обзор периодической печати показывает, что население проявляет отчетливую инициативу в контроле властных органов только в крайних случаях, в безвыходных ситуациях, когда возникает непосредственная угроза благополучию и спокойствию граждан. Активность граждан в защите своих интересов просыпается очень медленно и неадекватна даже той низкой интенсивности реформ в социальной сфере, которая в настоящее время развивается органами власти.» [65].

Территориальная организация местного самоуправления вызывает практически единодушные нарекания у многочисленных исследователей с самого момента её создания в 2002 году. «Существование в городе Москве внутригородских муниципальных образований с границами, совпадающими с границами районов, представляется на сегодняшний день неэффективной и крайне громоздкой схемой, влекущей дублирование функций, неэффективное расходование бюджетных средств на уровне муниципалитетов и управ,

возникновение споров о компетенции между управой и муниципалитетом, рост недовольства жителей.» [50, с. 110-111].

Кроме таких негативных проявлений, как неэффективность, существование органов исполнительной власти и органов местного самоуправления на одной территории стимулирует несамостоятельность органов местного самоуправления, сдерживает его развитие.

Также имеются кадровые проблемы. При текущих численности населения и размере территории муниципальных образований весь объём работы органов местного самоуправления может быть выполнен 5 – 6 сотрудниками местной администрации. При этом с учётом необходимости предоставления работникам отпуска, возможной нетрудоспособности работников обязательным является наличие не менее двух бухгалтеров и двух специалистов по юридическим вопросам. Для выполнения всей оставшейся работы остаются 1 – 2 штатных единицы. Нехватка квалифицированных кадров, несоответствие количества ставок специалистов количеству выполняемых функций отмечались исследователями и ранее [50, с. 129].

Ещё одной проблемой являются взаимоотношения с органами государственной власти. В силу исторических причин в России не сложилось равноправие органов государственной власти и местного самоуправления. Так и в Москве на практике служебная необходимость органами государственной власти ставится выше законных прав и интересов местного самоуправления. Возникают поручения департаментов управам районов какой-либо вопрос «согласовать с Советом депутатов в трёхдневный срок». Имеют место нарушения территориальными органами исполнительной власти норм, установленных вышестоящими органами власти. Как правило, такие нарушения удаётся зафиксировать, в дальнейшем они признаются уполномоченными органами. Однако отсутствует механизм, позволяющий предотвращать подобные нарушения в дальнейшем, и потому они повторяются вновь.

3.2. Возможные пути решения проблем и стратегия реформ

Проблема ограничения местного самоуправления в городах федерального значения неоднократно поднималась исследователями. Также неоднократно обращалось внимание на то, что эти ограничения зачастую не имеют отношения к сохранению единства городского хозяйства, и предлагалось включить в перечень вопросов местного значения муниципальных образований города Москвы все те вопросы, решение которых не затронет единства городского хозяйства. К таким вопросам относятся, в том числе, вопросы торговли, услуг, благоустройства, спорта, культуры и досуга, частично вопросы размещения рекламы, функционирования жилищно-коммунального хозяйства, строительства, социального обслуживания и другие. Безусловно, такие предложения заслуживают поддержки.

Как справедливо отмечается в книге [65], «возможности развития Москвы в рамках «административной вертикали» исчерпаны, наступает стагнация, если не деградация. Поступательное развитие возможно только на базе местного самоуправления». В связи с этим представляется правильной стратегия определения компетенции местного самоуправления, в основу которой будут положены не принципы централизации и удобства для городской власти, а закреплённые в Европейской хартии местного самоуправления принципы самостоятельности местного самоуправления, возможности адаптировать имеющиеся полномочия к местным условиям, исключительности и полноты полномочий. В рамках такой стратегии необходимо наделить органы местного самоуправления свойственными им полномочиями и исключить из их компетенции несвойственные полномочия. Полномочия с императивно установленным порядком осуществления либо не должны передаваться органам местного самоуправления, либо должны передаваться для осуществления исполнительно-распорядительным органам местного самоуправления.

На необходимость упразднения управ районов обращается внимание не только исследователями, но и гражданскими активистами, правозащитниками. При условии передачи органам местного самоуправления свойственных им полномочий оставшиеся полномочия управ районов эффективнее будет передать префектурам административных округов. Упразднение управ районов позволит не только более эффективно осуществлять полномочия территориальных органов исполнительной власти и экономить бюджетные средства, но и будет способствовать развитию местного самоуправления, его самостоятельности, поскольку органы исполнительной власти перестанут конкурировать с органами местного самоуправления политически и организационно.

В вопросе повышения самостоятельности органов местного самоуправления также необходимо обратить внимание на следующее.

Принятие решений по единому шаблону и низкая активность местного сообщества свидетельствуют об отсутствии индивидуальности у существующих муниципальных образований. С одной стороны, существующие муниципальные образования «старой» Москвы имеют значительные население (около 100 000 человек) и территорию, с другой, в большинстве своём их жители работают в другом муниципальном образовании, отдыхают в третьем. Размер муниципального образования не может быть слишком маленьким (решение одинаковых вопросов большим числом разных органов не отвечает эффективному расходованию бюджетных средств) и не может быть слишком большим (в масштабе всей Москвы учёт местных особенностей отдельных территорий невозможен). Этот размер должен быть таким, чтобы проявлялась индивидуальность муниципального образования. Такой же точки зрения придерживается Н.Н. Павленко: «Территория муниципального образования должна отвечать главному требованию: чтобы проживающих в её границах жителей объединяли общие интересы в тех вопросах, решение которых отнесено к ведению местного самоуправления» [50, с. 115] и указывает, что в 2001 году в Берлине районы были объединены до численности 200 – 250 тысяч человек [50, с. 89-90].

Представляется, что существующие размеры муниципальных образований (по площади территории и численности населения) ниже оптимального размера для Москвы. Укрупнение муниципальных образований (до размеров, при которых будет проявляться их индивидуальность) могло бы способствовать развитию самоорганизации граждан и самостоятельности местного самоуправления.

Кроме того, укрупнение муниципальных образований позволило бы решить кадровую проблему. Так, при объединении муниципальных образований не увеличивается количество выполняемых сотрудниками администрации функций, но увеличивается объём работы. За счёт специализации и разделения функций удалось бы не только более эффективно осуществлять имеющиеся полномочия, но и сократить общее количество сотрудников. Так, например, при наличии двух специалистов по юридическим вопросам каждый из них должен разбираться во всех вопросах юридического характера, возникающих в работе. При объединении трёх муниципальных образований из 6 таких специалистов могли бы быть оставлены 4, при этом двое бы занимались одними вопросами, а двое – другими. Возрастание объёма работы в 3 раза было бы компенсировано сокращением количества осуществляемых функций в 2 раза (выполнять множество разных функций сложнее, чем выполнять одну функцию в большем объёме).

В любом случае, определение оптимального размера муниципального образования в городе Москве выходит за рамки науки права и требует комплексного междисциплинарного исследования на границе наук права и экономики, географии и социологии. Обратим внимание лишь на один аспект данного вопроса.

Наиболее популярным (часто озвучиваемым) способом укрупнения муниципальных образований является установление границ муниципальных образований по границам 45 одномандатных избирательных округов по выборам депутатов Московской городской Думы. Такое предложение

заслуживает внимания, поскольку предполагает установление соответствия (и, следовательно, создание той или иной связи) между органами местного самоуправления и депутатом Московской городской Думы. Однако необходимо учитывать, что количество депутатов Московской городской Думы, равное 45, было установлено после изменений федерального законодательства, согласно которым количество депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации должно находиться в пределах от 45 до 110 (при численности избирателей более 2 миллионов человек). Поскольку Москва является самым населённым субъектом Российской Федерации, представляется целесообразным установление численности депутатов Московской городской Думы ближе к верхнему пределу (110). Таким образом, вопросы укрупнения муниципальных образований города Москвы и установления численности депутатов Московской городской Думы должны решаться совместно с учётом их возможной взаимосвязи.

Для решения проблемы нарушения прав местного самоуправления органами исполнительной власти необходимо обратить внимание на то, какие органы могут устранять либо предотвращать такие нарушения.

Универсальным надзорным органом является прокуратура, однако органы прокуратуры в силу своей универсальности перегружены работой и не могут обеспечить оперативное реагирование на нарушения. Кроме того, в силу законодательства о прокуратуре, органы прокуратуры не должны подменять иные государственные органы.

Контроль за деятельностью органов исполнительной власти осуществляется вышестоящими органами исполнительной власти. При этом на практике при выявлении нарушений нижестоящего органа власти ему даются указания, направляются письма, проводится разъяснительная работа. Такие меры не могут быть признаны эффективными, поскольку не стимулируют устранение причин и условий нарушений.

Опыт взаимодействия с различными органами исполнительной власти позволяет выделить среди них органы, именуемые инспекциями. Инспекции,

согласно статье 3 Закона города Москвы «О Правительстве Москвы» определяются как функциональные органы исполнительной власти города Москвы, осуществляющие контрольные и надзорные функции. Особенностью таких органов является специальный (процессуальный) порядок осуществления их контрольной и надзорной деятельности. Они вправе выдавать предписания, контролировать их исполнение, составлять протоколы об административных правонарушениях – иными словами, принимать процессуальные решения. При этом в определённых случаях повторное совершение административного правонарушения может повлечь назначение более строгого наказания. Кроме того, преимущество процессуального порядка состоит в чётком определении возможных видов принимаемых решений, что уменьшает возможность виновных лиц избежать ответственности, а также позволяет вести соответствующую статистику.

С учётом изложенного, может быть сделан вывод о том, что специальная инспекция (надзорный орган, принимающий процессуальные решения по фактам нарушений прав местного самоуправления) могла бы более эффективно защищать права местного самоуправления от нарушений со стороны должностных лиц органов исполнительной власти, чем соответствующие вышестоящие должностные лица. Также целесообразным представляется дополнение статьи 14.1 Кодекса города Москвы об административных правонарушениях частью 3, предусматривающей ответственность за нарушение порядка реализации переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Заключение

По результатам проведённого исследования могут быть сформулированы следующие выводы.

Местное самоуправление в новейшей истории России стало результатом демократических преобразований и, с учётом особенностей новых политических и социально-экономических реалий, создавалось с нуля, поэтому должно рассматриваться как новый институт.

На протяжении всего периода новейшей истории России (с 1990 года по настоящее время) органы государственной власти города Москвы противодействовали становлению полноценного местного самоуправления и, исходя из собственного удобства, неоднократно либо явно нарушали федеральное законодательство, либо преодолевали его требования.

Под предлогом необходимости сохранения единства городского хозяйства местное самоуправление в городе Москве существенно ограничивалось, лишалось возможности решать многие вопросы, даже если они не затрагивали единства городского хозяйства. Сфера влияния местного самоуправления на первых порах была крайне узкой, значимость настолько низкой, что не вызывала интереса со стороны населения. Несмотря на эти обстоятельства, органами государственной власти устанавливался и осуществлялся в разной форме контроль за местным самоуправлением, стимулировалась его несамостоятельность.

В результате в городе Москве на протяжении всего указанного периода полноценное местное самоуправление отсутствовало. Из этого следует, что опасения о разрушении единства городского хозяйства основаны лишь на предположениях. В действительности никто не знает, как сложилась бы деятельность органов местного самоуправления при наличии у местного самоуправления большей компетенции. При этом Европейская хартия местного самоуправления подтверждает убеждённость государств, её

подписавших, в эффективности решения вопросов местного значения именно на местном уровне, максимально приближенном к населению.

Изменения последних лет, хотя и не предполагают введения в городе Москве полноценного местного самоуправления, но являются в целом прогрессивными и положительно сказываются на местном самоуправлении в городе Москве, а значит, и на соблюдении конституционных прав граждан и на эффективности решения вопросов местного значения. Во-первых, в состав Москвы вошли муниципальные образования с объёмом компетенции, предусмотренным федеральным законом, что положило начало получению опыта функционирования полноценного местного самоуправления. Во-вторых, начат процесс расширения компетенции муниципальных образований «старой» Москвы. Такие изменения оставляют надежду на их продолжение. Надежду дают и первые успешные попытки местного самоуправления «снизу» добиваться расширения своих прав.

Вместе с тем, последним изменениям организации местного самоуправления в городе Москве сопутствует ряд проблем. В первую очередь, к таким проблемам относится характер передаваемых полномочий, не всегда соответствующий правовой природе местного самоуправления. По-прежнему, местное самоуправление контролирует лишь небольшую часть публичных дел, конкурирует за ресурсы и влияние с органами государственной власти.

Кроме того, органы государственной власти города Москвы готовят изменения в сфере местного самоуправления в закрытом режиме, недостаточно обсуждая их с органами местного самоуправления, а впоследствии стремительно принимают эти изменения, навязывают свои правила взаимодействия, чем вызывают подозрения и недоверие. Они не объясняют должным образом ни населению, ни органам местного самоуправления предпосылки и смысл осуществляемых изменений, что приводит к дезориентации населения и должностных лиц и сказывается на эффективности работы. Таким образом, в первую очередь требуют пересмотра

отношение органов государственной власти к населению (и образуемым им органам местного самоуправления) и стиль взаимодействия с ними.

По существу реформирование организации местного самоуправления также нуждается в корректировке. В частности, стратегия определения компетенции местного самоуправления должна основываться не на управленческом удобстве органов государственной власти, а на природе местного самоуправления, определяемой, в том числе, исходя из норм Европейской хартии местного самоуправления. К компетенции местного самоуправления должны относиться вопросы, имеющие характер местных, предполагающие возможность адаптирования способов их решения к местным условиям, предполагающие определённую свободу усмотрения, отвечающие требованиям полноты и исключительности.

Вопросы, не затрагивающие единства городского хозяйства, должны быть закреплены в качестве вопросов местного значения.

Для решения иных выявленных проблем требуются дальнейшие значительные изменения в организации местного самоуправления в городе Москве. В частности, одним из возможных направлений реформирования в целях повышения эффективности и самостоятельности местного самоуправления могло бы стать упразднение управ районов с передачей большинства их полномочий муниципальным округам, вторым мог бы стать пересмотр границ территорий муниципальных образований (с учётом всех имеющих значение обстоятельств). Одним из возможных направлений реформирования в целях защиты прав местного самоуправления могла бы стать формализация и повышение ответственности за нарушение этих прав, в том числе, путём уточнения составов административных правонарушений и выделением части государственных служащих в отдельный контрольно-надзорный орган. Ещё одним возможным направлением реформирования могло бы стать развитие дифференцированного подхода к определению компетенции муниципальных образований с учётом местных экономических и географических особенностей.

Выявленные проблемы и предложенные направления решения этих проблем могут быть использованы в планировании и осуществлении дальнейшего реформирования организации местного самоуправления в городе Москве. Вместе с тем, выработанные предложения являются лишь одними из возможных и не претендуют на роль комплексного решения всех имеющихся проблем. Как минимум, отдельного изучения заслуживают бюджетно-финансовые аспекты организации местного самоуправления в городе Москве. Поэтому полученные результаты также могут быть использованы при проведении дальнейших исследований.

Список использованных источников и литературы

Международные правовые акты:

1. Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15.10.1985). // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.

Нормативные правовые акты Российской Федерации, СССР, РСФСР, города Москвы и их проекты, судебная практика:

2. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993. // СПС Консультант Плюс.
3. Закон СССР от 09.04.1990 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. – 1990. – № 16. – Ст. 267.
4. Закон РСФСР от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР». // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 29. – Ст. 1010.
5. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. – № 8. – Ст. 366.
6. Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 35. – Ст. 3506.
7. Федеральный закон от 17.03.1997 № 55-ФЗ «О внесении дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 12. – Ст. 1378.

8. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
9. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.
10. Постановление Президиума ВС РСФСР от 01.07.1991 № 1504-1 «О разграничении компетенции органов власти и управления в городе Москве». // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 27. – Ст. 937.
11. Указ Президента РФ от 28.08.1991 № 96 «О полномочиях органов исполнительной власти города Москвы». // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 35. – Ст. 1170.
12. Указ Президента РФ от 07.10.1993 № 1594 «О прекращении полномочий Московского городского Совета народных депутатов, Зеленоградского городского Совета народных депутатов, районных Советов народных депутатов, поселковых и сельского Советов народных депутатов в г. Москве». // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 41. – Ст. 3915.
13. Указ Президента РФ от 24.10.1993 № 1738 «О поддержке мер правительства Москвы и Московского областного Совета народных депутатов по реформе органов государственной власти и органов местного самоуправления в г. Москве и Московской области». // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 44. – Ст. 4187.
14. Указ Президента РФ от 26.10.1993 № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации». // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 44. – Ст. 4188.

15. Указ Президента РФ от 10.12.1993 № 2125 «Об общих принципах административно-территориального деления и организации местного самоуправления в городе Москве». // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 50. – Ст. 4866.
16. Указ Президента РФ от 22.12.1993 № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации». // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 52. – Ст. 5071.
17. Закон г. Москвы от 28.06.1995 «Устав города Москвы». // Ведомости Московской Думы. – 1995. – № 4.
18. Закон г. Москвы от 05.07.1995 № 13-47 «О территориальном делении города Москвы». // Ведомости Московской Думы. – 1995. – № 5.
19. Закон г. Москвы от 11.09.1996 № 28-91 «О районной Управе в городе Москве». // Ведомости Московской Думы. – 1997. – № 1.
20. Закон г. Москвы от 07.05.1997 № 9 «О выборах советников районного Собрания в городе Москве». // Ведомости Московской Думы. – 1997. – № 6.
21. Закон г. Москвы от 06.11.2002 № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве». // Ведомости Московской городской Думы. – 2002. – № 12. – Ст. 276.
22. Закон г. Москвы от 26.01.2005 № 3 «О государственной гражданской службе города Москвы». // Ведомости Московской городской Думы. – 2005. – № 3. – Ст. 3.
23. Закон г. Москвы от 28.09.2005 № 47 «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве полномочиями города Москвы по образованию и организации деятельности районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав». // Ведомости Московской городской Думы. – 2005. – № 11. – Ст. 233.

24. Закон г. Москвы от 25.10.2006 № 53 «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы в сфере организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства». // Ведомости Московской городской Думы. – 2006. – № 11. – Ст. 274.
25. Закон г. Москвы от 20.12.2006 № 65 «О Правительстве Москвы». // Ведомости Московской городской Думы. – 2007. – № 2. – Ст. 385.
26. Закон г. Москвы от 21.11.2007 № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях». // Ведомости Московской городской Думы. – 2008. – № 12. – Ст. 251.
27. Закон г. Москвы от 26.12.2007 № 51 «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы в сфере опеки и попечительства». // Ведомости Московской городской Думы. – 2008. – № 2. – Ст. 293.
28. Закон г. Москвы от 28.07.2011 № 36 «Об особенностях организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, включенных в состав внутригородской территории города Москвы в результате изменения границ города Москвы, и о внесении изменений в статью 1 Закона города Москвы от 6 ноября 2002 года № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве». // Ведомости Московской городской Думы. – 2011. – № 9. – Ст. 225.
29. Закон г. Москвы от 11.07.2012 № 39 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных округов в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы». // Ведомости Московской городской Думы. – 2012. – № 9. – Ст. 224.

30. Закон г. Москвы от 06.02.2013 № 8 «О внесении изменений в отдельные законы города Москвы». // Ведомости Московской городской Думы. – 2013. – № 3. – Ст. 8.
31. Закон г. Москвы от 25.12.2013 № 72 «О внесении изменений в отдельные законы города Москвы». // Ведомости Московской городской Думы. – 2014. – № 2. – Ст. 402.
32. Закон г. Москвы от 22.10.2014 № 47 «О внесении изменений в отдельные законы города Москвы». // Ведомости Московской городской Думы. – 2014. – № 11. – Ст. 313.
33. Закон Санкт-Петербурга от 23.09.2009 № 420-79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге». // Санкт-Петербургские ведомости. – 2009. – № 179.
34. Постановление Правительства Москвы от 03.12.2002 № 981-ПП «Об образовании территориальных органов исполнительной власти города Москвы – управ районов». // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2002. – № 1.
35. Постановление Правительства Москвы от 10.09.2012 № 474-ПП «О порядке ежегодного заслушивания Советом депутатов муниципального округа отчета главы управы района и информации руководителей городских организаций». // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2012. – № 53.
36. Постановление Правительства Москвы от 13.09.2012 № 484-ПП «О дополнительных мероприятиях по социально-экономическому развитию районов города Москвы». // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2012. – Спецвыпуск № 2.
37. Постановление Правительства Москвы от 24.09.2012 № 507-ПП «О порядке формирования, согласования и утверждения перечней работ по благоустройству дворовых территорий, парков, скверов и капитальному ремонту многоквартирных домов». // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2012. – № 55.

38. Постановление Правительства Москвы от 02.07.2013 № 428-ПП «О Порядке установки ограждений на придомовых территориях в городе Москве». // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2013. – № 38.
39. Соглашение об изменении границы между субъектами Российской Федерации городом Москвой и Московской областью от 30.06.2011 (утверждено постановлениями Московской городской Думы от 06.07.2011 № 218 и Московской областной Думы от 07.07.2011 № 1/164-П). // Ведомости Московской городской Думы. – 2011. – № 9. – Ст. 248.
40. Соглашение об изменении границы между субъектами Российской Федерации городом Москвой и Московской областью от 29.11.2011 (утверждено постановлениями Московской городской Думы от 07.12.2011 № 372 и Московской областной Думы от 07.12.2011 № 1/177-П). // СПС Консультант Плюс.
41. Распоряжение Мэра Москвы от 05.07.1991 № 41-РМ «О проведении работы по формированию муниципальных округов в г. Москве». // Вестник Мэрии Москвы. – 1991. – № 2.
42. Распоряжение Мэра Москвы от 01.08.1991 № 75-РМ «Об утверждении Временного положения об органах управления в муниципальном округе Москвы». // Вестник Мэрии Москвы. – 1991. – № 2.
43. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике». // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 5. – Ст. 708.
44. Определение Верховного Суда РФ от 06.10.2000 № 5-Г00-111. // СПС Консультант Плюс.

45. Решение Московского городского суда от 26.12.2000 № 3-713/2000. // <http://russia.bestpravo.ru/moscow/data18/tex45130.htm>
46. Определение Верховного Суда РФ от 30.03.2001 № 5-Г01-12. // СПС Консультант Плюс.
47. Законопроект № 280514-3 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». // Официальный сайт ГД ФС РФ <http://duma.gov.ru>.

Диссертации:

48. Алпатов Ю.М. Организация местного самоуправления в городах федерального значения. Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009.
49. Овчинников И.И. Теоретико-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации (системный анализ концепции и методологии правового регулирования). Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000.
50. Павленко Н.Н. Особенности правового регулирования местного самоуправления в городе Москве. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

Статьи:

51. Белых И.В. О состоянии местного самоуправления на территории внутригородского муниципального образования Мещанское в г. Москве. // Управленческое консультирование. – 2007. – № 3. – С. 74-82.
52. Гриценко Е.В. К вопросу о концепции организации публичной власти в городах федерального значения. // Управленческое консультирование. – 2007. – № 3. – С. 40-49.
53. Зверев С.И. Московская модель городского управления: структура, проблемы и перспективы развития. // Управленческое консультирование. – 2007. – № 3. – С. 50-63.

54. Любарев А. Местное самоуправление в Москве: хроника саботажа. // Межрегиональная общественная организация содействия реализации избирательных прав. – 23.07.2003. – Электронный ресурс: <http://www.votas.ru/hronsab.html>
55. Историческая справка и отчёты о деятельности Ассоциации «Совет муниципальных образований города Москвы». // Электронный ресурс: <http://amom.mos.ru/sovnet/reference.php>, <http://amom.mos.ru/sovnet/reports>
56. Москвичи берут власть в свои руки. // Московские новости. – 19.01.2012. – Электронный ресурс: http://www.mn.ru/moscow_people/20120119/310049192.html
57. Зачем молодежь идет в муниципальные депутаты. // РИА Новости. – 20.02.2012. – Электронный ресурс: http://ria.ru/vybor2012_analysis/20120220/570469590.html
58. Политический кризис в муниципалитетах Москвы: оппозиционные депутаты против главенства «ЕР». // Особая буква. – 21.03.2012. – Электронный ресурс: <http://www.specletter.com/obcshestvo/2012-03-21/munitsipal-demokratija.html>
59. Что могут депутаты муниципальных собраний. // Ведомости. – 16.04.2012. – Электронный ресурс: http://www.vedomosti.ru/library/articles/2012/04/16/partiya_malyh_del
60. Муниципальные депутаты Москвы требуют расширения полномочий. // Институт «Коллективное действие». – 24.04.2012. – Электронный ресурс: <http://www.ikd.ru/node/18214>
61. В отдельных районах Москвы муниципалитеты могут упразднить. // Ведомости. – 20.12.2012. – Электронный ресурс: http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2012/12/20/net_takih_organov
62. Московские муниципалитеты самоустраиваются. // Московские новости. – 06.02.2013. – Электронный ресурс: http://www.mn.ru/moscow_authority/20130206/337009466.html

63. «Живой Журнал» Московской городской Думы. // 2013. – Электронный ресурс: <http://moscowcityduma.livejournal.com/594475.html>, <http://moscowcityduma.livejournal.com/597525.html>, <http://moscowcityduma.livejournal.com/597782.html>, <http://moscowcityduma.livejournal.com/608648.html>, <http://moscowcityduma.livejournal.com/612675.html>
64. Мосгордума удовлетворила протест прокурора г. Москвы на положения закона, регулирующие назначение на должности государственной гражданской службы без проведения конкурса. // Генеральная прокуратура РФ. – 21.05.2014. – Электронный ресурс: <http://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-171373>

Литература:

65. Бородкин Ф.М., Гришанов В.И., Друганов С.П., Лылова О.В. Местное самоуправление в условиях жилищно-коммунальной реформы: к вопросу о критериях и методах оценки субъектами гражданского общества эффективности деятельности органов власти г. Москвы. М.: Референдум, 2003. – <http://old.sakharov-center.ru/publications/samoupravlenie/title.htm>
66. Любарев А.Е. Выборы в Москве: опыт двенадцати лет. 1989 – 2000. М.: Стольный град, 2001. – <http://lyubarev.narod.ru/book.html>
67. Овчинников И.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. М.: РАГС, 2009.