
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДЕ МОСКВЕ

В.С. Баутдинова

Кафедра государственного и муниципального управления
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Макляя, 10а, Москва, 117198

В статье анализируется уровень эффективности местного самоуправления в Российской Федерации. Автор приходит к выводу, что уровень эффективности напрямую зависит от организации взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, в значительной степени определяющейся политикой государства. Автор анализирует механизм этого взаимодействия на примере г. Москвы.

Эффективность местного самоуправления в значительной мере определяется политикой государства по отношению к этому институту, системой взаимоотношений и взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Государственное управление охватывает широкий спектр взаимодействий.

Основным инструментом взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления является закон, который должен предусмотреть соответствующие механизмы реализации этого взаимодействия. Для государственной власти должна обеспечиваться гарантия того, что местное самоуправление будет функционировать в пределах тех установлений, которые определены принятыми этой властью законами. В свою очередь, для местного самоуправления закон — это гарантия от волюнтаристского вмешательства в деятельность его органов со стороны государственных чиновников. Закон должен обеспечивать достаточную стабильность отношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Полномочия органов местного самоуправления являются объектом регулирования со стороны государства, так как устанавливаются Законом. Вместе с тем в том объеме, в котором компетенция местного самоуправления установлена, она является собственной компетенцией органов местного самоуправления и вмешательство в нее запрещено.

Собственные ресурсы местного самоуправления также являются объектом правового регулирования. Источники доходов местных бюджетов, объекты муниципальной собственности передаются органам местного самоуправления государством посредством принятия и реализации соответствующих законов. С другой стороны, у государства есть обязанность передавать ресурсы местному самоуправлению в объеме, соответствующем решаемым органам местного самоуправления задачам, и передать их на долговременной основе, следовательно, обеспечить местному самоуправлению возможность самостоятельного и долгосрочного планирования и осуществления своей деятельности.

Выборность местной власти также регулируется государством в части обеспечения гарантий избирательных прав граждан посредством установления законного порядка проведения выборов, то есть избирательных процедур, гарантирующих свободное волеизъявление граждан. В соответствии с законодательством у органов местного самоуправления при этом остается возможность выбора той избирательной системы, которая наилучшим образом соответствует местным особенностям организации самоуправления.

Названные механизмы взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления можно было бы определить как «взаимодействие по инициативе сверху». Однако возможно и «взаимодействие по инициативе снизу».

«Взаимодействие по инициативе снизу» рассматривается в данном случае как процесс реализации установленных процедур. Выясняется, что и в этом случае взаимодействие регулируется и осуществляется посредством принятия и исполнения соответствующих законов. У органов местного самоуправления в соответствии с действующим законодательством есть право законодательной инициативы в законодательных органах государственной власти города Москвы. Таким образом, при необходимости разрешить какой-либо вопрос, отнесенный к компетенциям московских органов государственной власти, органы местного самоуправления выступают в качестве субъекта законодательной инициативы и имеют право внести необходимый им законопроект.

Вопросы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления отражены в Законе города Москвы от 31 мая 2006 года «О внесении изменений в Закон города Москвы от 6 ноября 2002 года «Об организации местного самоуправления в городе Москве» (см.: [3]), в котором определены полномочия органов государственной власти в области местного самоуправления (статья 4), а также их взаимодействия (статья 5).

В области реализации норм законов, определяющих и регулирующих взаимоотношения и взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в городе Москве, выступают постановления Правительства Москвы.

Постановления Правительства Москвы закрепляют за органами государственной власти города Москвы полномочия в области взаимодействия с органами местного самоуправления. К таким постановлениям, в частности, относятся Постановления Правительства Москвы: от 3 декабря 2002 года «Об образовании территориальных органов исполнительной власти города Москвы — управ районов»; от 24 сентября 2002 года «О первоочередных мерах по совершенствованию деятельности территориальных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления города Москвы» и другие.

Постановлением Правительства Москвы от 24 августа 2004 года «О мерах по обеспечению деятельности Департамента территориальных органов власти города Москвы» утверждено Положение о Департаменте территориальных органов исполнительной власти города Москвы.

Департамент является исполнительным и уполномоченным органом Правительства Москвы по вопросам взаимодействия с органами местного самоуправления в соответствии с законами и иными нормативно-правовыми актами города Москвы в области местного самоуправления и осуществляет свою деятельность во взаимодействии с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти города Москвы, органами местного самоуправления, организациями и общественными объединениями.

В соответствии со статьей 5 Закона города Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве» органы государственной власти города Москвы обязаны создавать необходимые условия для становления и развития местного самоуправления и оказывать содействие органам местного самоуправления в осуществлении ими полномочий по вопросам местного значения.

В этой связи целесообразно более подробно сосредоточиться на конкретных вопросах, которые могут быть предметом взаимодействия органов государственной власти города Москвы и органов местного самоуправления.

Во-первых, необходимо отметить, что, исходя из дробления территории города и создания на одной и той же территории и органов государственной власти, и органов местного самоуправления, «предусмотрено исключение целого ряда вопросов из полномочий местного самоуправления, что является недостаточно обоснованным с точки зрения прав граждан на местное самоуправление» [1. С. 26]. Проведенный сравнительный анализ полномочий органов местного самоуправления России и Москвы показывает, что из полномочий муниципальных образований Москвы, на мой взгляд, неоправданно исключены, например, такие, как:

- благоустройство и озеленение дворовых территорий и территории общего пользования (скверов, парков, садов) муниципальных образований;
- регулирование планировки и застройки территории муниципальных образований;
- содержание и ремонт дворовых территорий и ряд других вопросов.

Исполнение указанных полномочий муниципальными образованиями ни в коей мере не способно отрицательно повлиять на «единство городского хозяйства» Москвы, а наоборот, укрепило бы позиции местного самоуправления в глазах горожан.

Кроме того, необходимо завершить работу над теми вопросами, которые вошли в перечень вопросов местного значения, но несут в себе определенную степень размытости и неконкретности многих правовых форм. Это, в частности, «вопросы взаимодействия с общественными организациями; участие в осуществлении контроля за охраной, содержанием и использованием особо охраняемых природных территорий, расположенных на территории муниципального образования; участие в работе общественных пунктов охраны порядка и их советов и т.п.»

Сами слова «взаимодействие, участие» несут определенную смысловую нагрузку, но строго определенными юридическими понятиями не являются. В этой связи, на мой взгляд, целесообразно в московском законодательстве уточнить, какие именно действия предпринимаются органами местного самоуправления, какую часть работы должен выполнять орган местного самоуправления, а какую государственный, и кто будет нести ответственность за невыполнение. В этой связи

можно утверждать, что несогласованность действий в этой сфере будет во вред как местным, так и государственным органам.

Во-вторых, у органов государственной власти города есть право возложения отдельных государственных полномочий на органы местного самоуправления. В этой связи необходимо отметить, что, прежде всего, перед тем как решить эту задачу, надо досконально изучить и проанализировать предмет передачи.

Однако и после передачи государственных полномочий органам местного самоуправления государство не может самоустраниться от задач, решаемых местной властью, так как в конечном итоге именно государство отвечает перед гражданами за их реализацию, а поэтому имеет право и обязано контролировать исполнение переданных полномочий и содействовать их исполнению.

«Таким образом, механизм передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий становится немаловажным направлением деятельности двух органов власти и в то же время позволяет сохранить общегородскую политику и стандарты в данной сфере, контроль за их реализацией, в том числе и за использованием переданного имущества и финансовых средств, возможность осуществлять методическое руководство специалистами, организующими работу с населением по месту жительства» [5. С. 12].

Вместе с тем передача дополнительных полномочий органам местного самоуправления должна сопровождаться передачей в муниципальную собственность соответствующей ресурсной базы.

Органы государственной власти обязаны создавать необходимые условия для развития местного самоуправления, содействовать населению в осуществлении права на местное самоуправление. Государственная поддержка местного самоуправления осуществляется посредством соответствующих федеральных и региональных программ.

Создание московской модели органов местного самоуправления потребовало от городских органов государственной власти определить стратегические направления его развития на ближайшее время. Результатом совместной работы Департамента территориальных органов исполнительной власти и Совета муниципальных образований города Москвы стала Городская целевая программа, которая была утверждена Постановлением Правительства города Москвы от 21 сентября 2004 года «О Городской целевой программе государственной поддержки развития местного самоуправления в городе Москве на 2005—2007 гг.».

Реализация программы была рассчитана на период с 2005 по 2007 годы и предусматривала два этапа:

— первый этап (2005 год) — создание базовых условий для развития местного самоуправления и решения вопросов местного значения органами местного самоуправления;

— второй этап (2006—2007 годы) — выполнение программных мероприятий, направленных на уточнение вопросов местного значения и полномочий муниципальных образований.

Департаментом территориальных органов исполнительной власти города Москвы создан и ведется единый реестр муниципальных образований. Совместно

с Советом муниципальных образований города Москвы создана рабочая группа по разработке концепции развития местного самоуправления в городе до 2010 года. В настоящее время ее проект разработан и готов для представления на обсуждение в муниципальные образования.

Важную роль в системе организации взаимодействия играет образование в городе Москве межмуниципального сотрудничества.

По инициативе 125 муниципальных образований города Москвы в январе 2003 года состоялась Учредительная конференция, на которой была учреждена Ассоциация муниципальных образований города Москвы, которая в 2006 году была переименована в Совет муниципальных образований города Москвы.

Основными целями Совета являются:

— содействие развитию местного самоуправления в городе Москве в интересах жителей города Москвы;

— создание условий для эффективной реализации норм Конституции Российской Федерации, федерального законодательства, законов города Москвы в области местного самоуправления;

— выражение, представление и защита общих интересов муниципальных образований в городе Москве;

— координация деятельности и организация взаимодействия муниципальных образований, органов и должностных лиц местного самоуправления по эффективному решению вопросов местного значения;

— координация взаимодействия муниципальных образований с органами государственной власти города Москвы, единым общероссийским объединением муниципальных образований, международными организациями межмуниципального сотрудничества;

— содействие становлению и развитию правовой организационной основы местного самоуправления в городе Москве;

— содействие решению вопросов местного значения.

За время работы Совета одним из главных направлений деятельности было и остается участие в обсуждении и выработке предложений и замечаний к законопроектам города Москвы по вопросам местного самоуправления.

Совет принимает активное участие в крупных мероприятиях исполнительной власти Москвы и органов законодательной власти Российской Федерации, связанных с вопросами развития местного самоуправления: в парламентских слушаниях и круглых столах, проводимых комитетами Совета Федерации по проблемам регулирования отношений по поводу муниципального имущества, создания муниципальных организаций и участия муниципальных образований в хозяйственных обществах, в заседаниях Правительства Москвы; в заседаниях Совета по вопросам развития местного самоуправления при Мэре Москвы, а также постоянно действующей рабочей группы вышеуказанного Совета.

В целях координации своей деятельности органы государственной власти города Москвы и органы местного самоуправления могут создавать совместные координационные, консультационные, совещательные и другие рабочие органы,

как временные, так и постоянно действующие. Порядок формирования и осуществление деятельности таких органов определяется правовыми актами города Москвы и правовыми актами органов местного самоуправления.

Одной из структур, осуществляющих процесс взаимодействия, стал Совет по вопросам развития местного самоуправления, созданный на основании Указа Мэра Москвы от 31 июня 2003 года «О внесении изменений и дополнений в распоряжение Мэра Москвы от 6 июня 2001 года «О Совете по вопросам развития местного самоуправления в городе Москве».

Совет по вопросам развития местного самоуправления является координационным органом, осуществляющим рассмотрение важнейших вопросов организации местного самоуправления во внутригородских муниципальных образованиях города Москвы и подготовку соответствующих предложений Мэру Москвы и Правительству Москвы.

Решения Совета, принимаемые в соответствии с его компетенцией, имеют рекомендательный характер для органов государственной власти города и доводятся до них в виде выписки из протокола заседания Совета.

Структурой, осуществляющей процесс взаимодействия в городских округах и районах, стал Координационный совет, целью которого является выработка согласованных предложений по вопросам социально-экономического развития и жизнеобеспечения населения города. Положение о Координационном совете (см.: [8]) утверждается для администрации округа города Москвы распоряжением префекта данного округа, для района города Москвы — совместным решением главы управы района и муниципальным собранием.

Во многих муниципальных собраниях города Москвы созданы и реализуют свои полномочия комиссии муниципального собрания по взаимодействию с органами государственной власти города Москвы, территориального и жилищного самоуправления. В Положении о комиссии сказано, что она является постоянно действующим рабочим органом, созданным в соответствии с Уставом муниципального образования на срок полномочий муниципального собрания.

Основными задачами комиссии являются: разработка проектов нормативно-правовых актов, обращений, а также заключения на внесенные в собрание проекты и иные материалы в соответствии с предоставленными полномочиями.

В свою очередь, депутаты муниципальных собраний работают в постоянно действующих комиссиях, созданных при управах районов города Москвы (гаражно-стояночная, административная, по вопросам потребительского рынка и услуг, по контролю за использованием нежилых помещений и т.д.) и выполняющих рассмотрение вопросов государственного ведения.

Управы районов и муниципалитеты города Москвы совместно организуют и проводят на основании утвержденных и согласованных планов районные культурно-массовые и спортивные мероприятия, посвященные городским и муниципальным праздникам. Заметное развитие получили общественно значимые конкурсы и движения, в которых принимают активное участие жители районов: «Мой двор, мой подъезд», «Улучшаем свое жилище», «Московский двор — спортивный

двор», а также народные дружины, советы общественных пунктов охраны порядка, пожарные дружины.

Необходимо отметить, что в городе в основном сложилась система взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы с органами местного самоуправления и инициативными объединениями жителей.

Вместе с тем, с учетом изменения федерального законодательства в соответствии с концепцией административной реформы, необходимо отметить, что не все удалось решить в рамках Городской целевой программы по развитию местного самоуправления и, в частности, необходимо завершить начатую Советом муниципальных образований города Москвы работу по принятию концепции развития местного самоуправления в городе до 2010 года.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Баранчиков В.А. Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации: монография. — М.: ТК Велби; Изд-во Проспект, 2005.
- [2] Закон города Москвы от 06.11.2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» (в ред. от 31.05.2006 № 22). — Программа «Консультант+».
- [3] Закон города Москвы от 31.05.2006 «О внесении изменений в Закон города Москвы от 6 ноября 2002 года «Об организации местного самоуправления в городе Москве».
- [4] Материалы 4-й Конференции Ассоциации муниципальных образований г. Москвы от 22.03.2006.
- [5] Москва: городское управление. 300 лет управления городом. — М., 1997.
- [6] Постановление Правительства Москвы от 24.09.2002 № 792-ПП «О первоочередных мерах по совершенствованию деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в городе Москве». — Программа «Консультант+».
- [7] Постановление Правительства Москвы от 03.12.2002 № 981-ПП «Об образовании территориальных органов исполнительной власти города Москвы — управ районов». — Программа «Консультант+».
- [8] Постановление Правительства Москвы от 25.05.2003 № 402-ПП «Об итогах формирования территориальных органов исполнительной власти — управ районов города Москвы и органов местного самоуправления в городе Москве и мерах совершенствованию деятельности». — Программа «Консультант+».
- [9] Указ Мэра Москвы от 31.07.2003 № 30-УМ «О внесении изменений и дополнений в распоряжение Мэра Москвы от 06.06.2001 № 565-РМ «О Совете по вопросам развития местного самоуправления в городе Москве». — Программа «Консультант+».
- [10] Постановление Правительства Москвы от 24.08.2004 № 579-ПП «О мерах по обеспечению деятельности Департамента территориальных органов власти города Москвы».
- [11] Постановление Правительства Москвы от 21.09.2004 № 649-ПП «О городской целевой программе государственной поддержки развития местного самоуправления в городе Москве на 2005—2007 гг.». — Программа «Консультант+».
- [12] Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 29.12.2006 г. № 258-ФЗ). — Программа «Консультант+».

**THE IMPROVEMENT OF COORDINATION
OF PUBLIC AUTHORITY AND LOCAL
AUTHORITY IN MOSCOW**

V.S. Bautdinova

The Department of Government and Municipal Management
Peoples' Friendship University of Russia
Mikluho-Maklaya str., 10a, Moscow, Russia, 117198

In the article is analyzed the effectiveness of local self-management in Russia. The author ties the level of effectiveness of self-management with coordination of public authority and the bodies of municipal self-management. The author analyzes the mechanism of this coordination by the example of Moscow.