

УДК 35.352.075

Егорова В.М.*(г. Москва)*

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДЕ МОСКВЕ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Аннотация. В статье рассматриваются новые тенденции в осуществлении местного самоуправления в городе Москве. Особое внимание уделяется реализации органами местной власти государственных полномочий и делается вывод об обоснованности их возвращения городу. Ставится акцент на необходимости повышения квалификации сотрудников исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления и муниципальных депутатов. В центр внимания помещается практико-ориентированное обучение с учётом специфики субъекта Российской Федерации.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы местного самоуправления, государственные полномочия, субвенции, муниципальные служащие, депутаты представительных органов местного самоуправления.

V. Egorova*(Moscow)*

PECULIARITIES OF LOCAL SELF-GOVERNING IMPLEMENTATION IN MOSCOW CITY AT THE MODERN STAGE

Abstract. The article reveals the new trends implementing local self-governing in Moscow city. The attention is focused on the implementing government powers by local authorities. The author draws conclusion that there were solid reasons for returning such powers to the city. The article stresses that there is a necessity for the staff of the executive and administrative bodies of local self-government and municipal deputies to improve the level of proficiency. Practically-oriented training is in the center of attention, the specifics of the subject of the Russian Federation taken into account.

Key words: local self-governing, local self-government bodies, government powers, subventions, public employees, deputies of representative bodies of local self-government.

Согласно п. 1. ст. 3 Европейской Хартии местного самоуправления под последним понимается «право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» [3].

Обращаясь к институту местного самоуправления в России, необходимо сказать, что в соответствии с п. 2. ст. 1 Федерального закона РФ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», под местным самоуправлением понимается «форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учётом исторических и иных местных традиций» [7].

Исследуя развитие местного самоуправления в городе Москве, следует в первую очередь уточнить его определение, обратившись к Уставу города.

Трактуя понятие «местное самоуправление в городе Москве», автор руководствуется п. 1 ст. 6 Устава города Москвы, согласно которому «местное самоуправление в городе Москве – признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации, Уставом города Москвы самостоятельная и под свою ответственность деятельность местного сообщества по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, осуществляемая в рамках федерального законодательства, Устава и законов города Москвы, уставов муниципальных образований» [6].

Органами местного самоуправления в городе являются Советы депутатов (ранее муниципальные Собрания) и Администрации муниципальных округов (ранее муниципалитеты). По соглашению об изменении границы в 2012 г. в состав территории города Москвы вошло 21 муниципальное образование общей площадью 148 тыс. га, из них: 2 городских округа, 3 городских поселения, 16 сельских поселений. Вместо 125 в Москве стало 146 внутригородских муниципальных образования.

Однако рассматривая сущность местного самоуправления в Москве, представляется целесообразным обратить внимание на действующий Избирательный Кодекс города.

Согласно пунктам 7, 8 и 9 ст. 4 Закона города Москвы «Избирательный Кодекс города Москвы» депутатом Московской городской Думы, мэром Москвы, депутатом представительного органа местного самоуправления и главой муниципального образования может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший на день выборов возраста 21 года – в первом случае, 30 лет – во втором, 18 лет – в третьем и 21 года – в четвертом случае [1, с. 8]

Исходя из смысла данного пункта, лишается значения понятие местного самоуправления. Получается, что гражданин Российской Федерации, достигший восемнадцатилетнего возраста, проживающий и работающий, например, в Комсомольске-на-Амуре, может быть избран депутатом любого муниципального Собрания внутригородского муниципального образования города Москвы. В этом смысле утративший силу закон «О выборах депутатов Московской городской Думы, мэра и вице-мэра Москвы и советников районного Собрания в городе Москве» был намного чётче. Согласно п. 8 ст. 4 данного Закона «советником может быть избран житель города Москвы, достигший на день выборов 18 лет, имеющий место жительства или постоянное место работы на территории соответствующего района» [2, с. 7].

Возможно, в современных условиях, когда границы Москвы расширяются, а профессиональные и личные интересы москвичей не всегда можно скоординировать с особенностями конкретного района города, было бы нецелесообразным соблюдение упомянутой нормы утратившего силу закона. Но и действующий Избирательный Кодекс Москвы вызывает недоумение. Получается, что на территории города Москвы депутатом представительного органа местного самоуправления может быть любой дееспособный гражданин России, достигший восемнадцатилетнего возраста. Считаем, что следует внести поправку в действующий Избирательный Кодекс Москвы: документ ограничил бы муниципальных депутатов территорией города. То есть депутат должен иметь постоянное место жительства в Москве и обладать возможностью избираться в любой представительный орган местного самоуправления на территории столицы.

Жители субъектов Российской Федерации мало знакомы с проблемами районов города Москвы во всех деталях, а москвичи об этих трудностях знают, так как сталкиваются с ними в повседневной жизни. Поскольку местное самоуправление имеет определённую привязку к территории, депутаты представительных органов местного самоуправления, обладая большими полномочиями, также должны соотноситься с московской городской территорией.

В настоящее время общемировой тенденцией стало участие органов местного самоуправления в исполнении государственных полномочий. Это объясняется тем, что многие вопросы целесообразнее решать на местах. В свою очередь, такая постановка взаимоотношений между органами местного самоуправления и государственной властью ведёт к децентрализации управления и обеспечивает паритетное участие этих органов в решении региональных государственных задач. Но о

полном равенстве между местными и государственными органами говорить нельзя, так как органы государственной власти осуществляют контроль за исполнением отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления. Ещё одной положительной стороной данной тенденции является гарантированное государством материально-финансовое обеспечение органов местного самоуправления, исполняющих отдельные государственные полномочия. Это предполагает закрепление за местным бюджетом необходимых источников доходов, передачу материальных и финансовых ресурсов.

Однако не всё так просто. В Москве сложилась ситуация, когда субвенции, выделяемые Правительством города на уровень местного самоуправления для реализации переданных государственных полномочий, доминировали над собственными средствами муниципальных образований в структуре местных бюджетов. Например, в муниципальном образовании Печатники таких субвенций в прошлом, 2012, финансовом году было около 60%. Вполне логично возникает вопрос: «Почему органы местного самоуправления должны осуществлять не свои функции не на свои деньги?». Именно поэтому в конце 2012 г. муниципальное Собрание Печатники приняло решение о возвращении переданных государственных полномочий (вместе с субвенциями) обратно городу. В Решении муниципального Собрания внутригородского муниципального образования Печатники в городе Москве от 20 декабря 2012 г. № 17/2 «Об обращении в Совет муниципальных образований города Москвы» сказано, что «в целях развития реального местного самоуправления, оптимизации полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов социально-экономического развития района, реализации полномочий, переданных законом города Москвы от 11 июля 2012 года № 39 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных округов отдельными полномочиями города Москвы», муниципальное Собрание решило:

1. Отказаться от осуществления муниципалитетом переданных полномочий города Москвы в сфере опеки, попечительства и патронажа, в сфере организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства, а также по образованию и организации деятельности районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

2. Определить, что основной задачей администрации в муниципальном округе является обеспечение деятельности представительного органа местного самоуправления и главы муниципального образования.

3. Обратиться в Совет муниципальных образований города Москвы с предложением выступить с законодательной инициативой о прекращении исполнения органами местного самоуправления муниципального округа Печатники полномочий города Москвы, переданных Законами города Москвы от 28 сентября 2005 г. № 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», от 25 октября 2006 г. № 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», от 26 декабря 2007 г. № 51 «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы в сфере опеки, попечительства и патронажа», и «возврате этих полномочий тем органам исполнительной власти города Москвы, которые их исполняли ранее, а также о переименовании исполнительно-распорядительно органа муниципального округа в аппарат Совета депутатов» [5].

Исходя из этого, логическим продолжением работы муниципального Собрания внутригородского муниципального образования Печатники в городе Москве стало принятие Решения № 17/3 «Об утверждении структуры администрации муниципального округа Печатники в городе Москве». В документе сказано, что «в соответствии с частью 6 статьи 16 Закона города Москвы от 6 ноября 2002 года № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве», на основании представления руководителя внутригородского муниципального образования Печатники в городе Москве муниципальное Собрание решило:

1. Утвердить структуру администрации муниципального округа Печатники в городе Москве в следующем составе:

- бухгалтер (консультант) – 1 штатная единица;
- юрист (консультант) – 1 штатная единица;
- организационная служба (консультант, главный специалист) – 2 штатных единицы.

2. Признать утратившим силу решение муниципального Собрания внутригородского муниципального образования Печатники в городе Москве от 13.12.2012 г. № 16/9 «Об утверждении структуры муниципалитета внутригородского муниципального образования Печатники в городе Москве на 2013 год».

3. Настоящее решение вступает в силу с 1 мая 2013 года» [4].

Таким образом, произошла оптимизация представительного органа местного самоуправления. То есть все те сотрудники администрации муниципального округа (ранее муниципалитета), которые были задействованы в реализации переданных органам местного самоуправления государственных полномочий города Москвы, переходят под начало управы района. Будучи муниципальными служащими, они станут государственными служащими, субъекта Российской Федерации, за исключением тех, которые будут работать в аппарате Совета депутатов. А возглавит аппарат – председатель Совета, руководитель муниципального округа.

Решение муниципального Собрания вызвало большой общественный резонанс. Об этом стали появляться статьи в газетах, репортажи по телевидению, данную тему начали обсуждать в блогосфере. Реакция на такое событие была неоднозначной. Некоторые представители общественности даже усмотрели в ней революционность, о чём незамедлительно сообщали в Интернете. Хотя, по большому счету, никаких радикальных тенденций здесь нет. Органы местного самоуправления должны, прежде всего, сконцентрировать свои усилия на мероприятиях по подготовке и повышению квалификации и компетентности должностных лиц органов местного самоуправления и муниципальных депутатов.

На основе федерального и регионального законодательства о муниципальной службе, по мнению автора, необходимо разработать эффективную программу обучения, предназначенную для функционеров муниципальных органов власти. В программу можно включить темы, касающиеся планирования и программирования социально-экономического развития; формирования, принятия и исполнения местного бюджета, контроля за его исполнением; значения развития реального сектора экономики различных форм собственности. Важно также знать муниципальным служащим о взаимообусловленности плана и бюджета, о том, что такое источники доходов и из чего они формируются, каким образом увеличить доходную часть бюджета, как проверить целевое использование бюджетных средств. В этих целях можно в процессе обучения предусмотреть деловые игры по составлению и выполнению плана бюджета.

Современный уровень развития средств и методов управленческой деятельности предоставляет возможность для более рациональной организации муниципального управления. Решение социально-экономических задач, стоящих перед муниципальными образованиями, це-

лесообразно искать на стыке рыночных отношений и новых методов управления территорией. В этой связи постоянно необходимо изучать науку организации управления, формы и методы разработки и реализации управленческих решений и руководителям, и подчиненным.

Результативность управления в значительной степени зависит от компетентности кадров. Органам власти муниципальных образований необходимы хорошо подготовленные специалисты, способные к научной организации управленческого труда, обладающие современными навыками управления.

Обучение кадров должно сочетаться с практическими знаниями, где возможно и необходимо использовать различные формы.

1. Изучение и разъяснение принятых решений и способы их выполнения; порядок подготовки решений и обоснований к ним. Руководители органов местного самоуправления могут созывать служащих по своим направлениям деятельности и обсудить все вопросы по подготовке того или иного проекта решения. Проведение деловой игры на основе анализа реально сложившейся ситуации. Например, глава администрации совместно со своими заместителями и руководителями отделов, управлений, департаментов, а также специалистами выносят на заседание администрации вопрос о выполнении плана социально-экономического развития по одному из направлений за полугодие. Проводится анализ выполнения показателей, разъясняются способы достижения положительных результатов, отмечаются недостатки, формируются выводы и предложения по их устранению. Точно такую же деловую игру можно проводить по вопросу выполнения местного бюджета.

Такой подход даёт возможность приобрести практические знания о порядке подготовки вопросов на заседания администрации, а также ознакомиться с положением дел на текущий момент.

Проведение подобных мероприятий важно также для подготовки резерва новых руководящих кадров из числа муниципальных служащих.

2. Следующая форма – это решение задач, имеющих непосредственное отношение к практической деятельности с применением действующего законодательства. Например, можно подготовить проект решения по установлению местных налогов и сборов на территории муниципального образования. Задание дается каждому участнику. Затем все проекты анализируются, выбираются лучшие из них, дорабатываются совместными усилиями и доводятся до сведения всех участников деловой игры. Таким образом, участники изучают законы, другие норматив-

ные акты, а также овладевают знанием источников доходов местного бюджета и сложившейся ситуации. Помимо этого, лучшее решение может стать образцом для разработки проектов решений в будущем.

3. Важной формой практического обучения служащих являются посещения объектов управления. Изучение опыта работы на местах в сочетании с теоритическими знаниями и знаниями законодательства – сложная задача. Служащий, осуществляющий проверку на подведомственном ему объекте, всегда хорошо владеет ситуацией изнутри и в состоянии дать глубокий анализ происходящему.

Системное изучение положения дел, сопоставление способов выполнения с нормами законодательства и решениями органов местного самоуправления позволяют муниципальному служащему приобретать профессиональные знания в муниципальном управлении. А это – одно из важнейших условий эффективности деятельности каждого специалиста. Сидящий в кабинете, на текущей бумажной работе, сотрудник никогда не сможет стать настоящим знатоком своего направления и хорошим управляющим.

4. Для служащих можно использовать и такую форму, как семинары: «вопросы и ответы» по направлениям деятельности в сочетании с законодательством и решениями органов местного самоуправления. Такая форма позволяет более глубоко изучить и положение дел на местах, и законодательство, и степень реализации компетенции. К тому же у служащего формируется способность общения с людьми и уверенность в знании своего дела.

5. Одной из форм является слушание лекций специалистов, занимающихся определенным направлением науки управления. Здесь необходимы лекции, связанные с компетенцией местного самоуправления, с планом и бюджетом, с организацией самоуправления, со структурой органов и их компетенцией, с институтом должностных лиц, с муниципальной собственностью и порядком управления этой собственностью, с жилищно-коммунальным хозяйством и т. д. Важно, чтобы лекторы использовали опыт других муниципальных образований, давали полный анализ положения дел в целом по региону. Только при условии получения полной информации муниципальные служащие смогут точно знать о состоянии дел и правильно строить свою работу по организации управления. Думается, что такие лекции, в особенности касающиеся законодательства о местном самоуправлении, должны читать те специалисты, которые участвовали в разработке нормативных актов о местном самоуправлении, потому что они хорошо знают и бюджет, и планирование, и организационные формы осуществления местного са-

моуправления, и способы реализации компетенции. Они, как правило, профессионально могут ответить на поставленные слушателями вопросы. В этой связи было бы целесообразно создать группы лекторов-практиков и с их участием организовать учебу. В данном случае можно проводить также научно-практические конференции, сочетающие лекции, семинары и обмен практическим опытом работы на базе высших образовательных учреждений, специализирующихся на подготовке государственных и муниципальных служащих.

6. В целях развития своего творческого и интеллектуального потенциала муниципальные служащие обязаны владеть способностью выступать в аудиториях высших и средних специальных заведений, а также в школах с лекциями для старшеклассников. Такие возможности у них есть. С большим интересом люди относятся к такой форме общения с представителями муниципальной власти. Это очень важно и необходимо для подготовки молодого поколения к управлению делами общества и государства. Выполняя данную работу, служащий всегда будет стремиться к изучению законодательства, теории и соединению их с практической деятельностью. Помимо этого, человек постоянно совершенствуется и становится более уверенным руководителем или исполнителем, в зависимости от занимаемой должности. Это совершенствование личности.

Все названные и иные формы обучения руководителей и муниципальных служащих могут стать основой для приобретения профессиональных знаний и сделать сотрудника учреждения компетентным специалистом, что необходимо для выполнения функций на основе умения разработки и реализации управленческих решений в системе местного самоуправления.

Реформа местного самоуправления в городе Москве продолжается. А это означает, что основные выводы по реализации её концепции ещё впереди. Следующий этап данной реформы начнётся 1 мая 2013 г., когда местные администрации значительного количества муниципальных округов прекратят свои полномочия, а в структуре Советов депутатов начнут функционировать аппараты.

Литература:

1. Город Москва. Законы. Избирательный Кодекс города Москвы: Закон города Москвы: с изменениями и дополнениями от 26 ноября 2003 года. – М.: Московская городская избирательная комиссия, 2004.
2. Город Москва. Законы. О выборах депутатов Московской городской Думы, мэра и вице-мэра Москвы и советников районного Собрания в городе

Москве: Закон города Москвы от 7 июля 1999 г. № 22 // Тверская, 13. – 1999. – 30 июля. специальный выпуск.

3. Европейская Хартия местного самоуправления ETS N 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) [Электронный ресурс] // Информационно-правовой портал «Гарант»: [сайт]. [2012]. URL: <http://base.garant.ru/2540485/> (дата обращения: 23.01.2012).

4. Решение муниципального Собрания внутригородского муниципального образования Печатники в городе Москве № 17/3 «Об утверждении структуры администрации муниципального округа Печатники в городе Москве» [Электронный ресурс] // Сайт муниципального округа Печатники в городе Москве [сайт]. [2012]. URL: http://www.vmo-pechatniki.ru/sobranie/resheniya/?PAGEN_1=3 (дата обращения: 23.01.2012).

5. Решение муниципального Собрания внутригородского муниципального образования Печатники в городе Москве от 20 декабря 2012 года № 17/2 «Об обращении в Совет муниципальных образований города Москвы» [Электронный ресурс] // Сайт муниципального округа Печатники в городе Москве [сайт]. [2012]. URL: http://www.vmo-pechatniki.ru/sobranie/resheniya/?PAGEN_1=3 (дата обращения: 23.01.2012).

6. Устав города Москвы: закон города Москвы от 28 июня 1995 г.: в редакции законов города Москвы от 13 июля 2001 г. № 32 и 6 ноября 2002 г. № 54 [Электронный ресурс] // Сайт департамента жилищной политики и жилищного фонда г. Москвы: [сайт]. [2012]. URL: <http://housing.mos.ru/dmg?show&nd=3607978> (дата обращения: 23.01.2012).

7. Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Интернет-портал «Российской газеты»: [сайт]. [2012]. URL: <http://www.rg.ru/2003/10/08/zakonsamouprav.html> (дата обращения: 23.01.2012).