

Литвинов С.М.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ (НА ПРИМЕРЕ г. МОСКВЫ)

Аннотация

В данной статье рассматриваются становление местного самоуправления в городе Москве, взаимоотношения местного самоуправления и государственной власти, ставится вопрос о необходимости наличия местного самоуправления с учетом сложившихся правоотношений на территории города Москвы, говорится об участии населения в деятельности местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, местное население как субъект муниципального образования, государственная власть, правовая регламентация местного самоуправления.

Насколько интересна тема местного самоуправления, насколько она актуальна в настоящее время, почему местное самоуправление в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге так разительно отличается от местного самоуправления на остальной территории Российской Федерации и как данное отличие сказывается на отношении населения к местной власти?

Кажется, ответы на данные вопросы не столь сложны и не требуют досконального изучения. Однако как в конце 80-х гг. XX столетия, когда говорили о местном самоуправлении, так и сейчас этот вопрос остается актуальным. Об актуальности данной проблемы говорит хотя бы то, что в Федеральный закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131), подытоживший развитие местного самоуправления за предыдущие 15 лет, внесено уже более сорока изменений в виде законодательных актов.

Постоянная доработка законодательства о местном самоуправлении говорит о нерешенности вопроса как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

С этой точки зрения интересно сравнение отношения населения к органам местного самоуправления в городах федерального значения и на остальной территории Российской Федерации. Их отношение напрямую зависит и от деятельности органов местного самоуправления на местах, и от функций и задач, обозначенных в нормативных актах.

Согласно ст. 10 Закона № 131, «местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения» [4]. То есть вопросы, права, обязанности органов местного самоуправления в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах данным Федеральным законом определены, но те же вопросы на внутригородских территориях городов федерального значения отданы на «откуп» властям этих городов.

Такое самоустранение федерального законодателя от определения круга вопросов местного самоуправления в городах федерального значения повлекло негативные последствия для самого местного самоуправления в этих городах. Государственная власть города Москвы, ссылаясь на принцип единства городского хозяйства, оставила в ведении органов местного самоуправления вопросы, которые ни с какой стороны не позволяют населению участвовать в решении основных насущных проблем на местах. Если, в соответствии с Законом № 131, в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах органы местного самоуправления участвуют в решении вопросов, относящихся к жилищной сфере, эксплуатации жилищного фонда, благоустройству территорий и т.д., то решение данных вопросов в городах федерального значения отнесено к компетенции исполнительной государственной власти субъекта Российской Федерации. Как сказал заместитель руководителя Департамента территориальных органов исполнительной власти города Москвы, «мы устанавливаем вопросы местного значения, исходя из необходимости сохранить единство городского хозяйства... Но в результате получилось, что хозяйствующих вопросов у местного самоуправления практически нет» [2].

Перечисление в Законе города Москвы № 56 от 6.11.2002 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» (далее – Закон № 56) вопросов местного значения способствовало тому, что внутригородские муниципальные образования города Москвы стали играть декоративную роль, контроль за действиями районной и окружной администрации со стороны органов местного самоуправления и общественности перестал действовать. Крайне низкая осведомленность о сути местного самоуправления, существование его суррогатов в виде внутригородских муниципальных образований стали дискредитировать саму идею местного самоуправления, приводя к невостребованности этой идеи общественным сознанием. Местное самоуправление в Москве стало иллюзорным. Абсолютное большинство вопросов районного масштаба решается управами,

непосредственно подчиненными префектам и мэру. Выборы фактически девальвированы, так как органы местного самоуправления – муниципальные собрания – практически ничего не решают. Районная власть никак не зависит от избирателей, а влиять на ситуацию жители могут только через жалобы на имя мэра, префекта или Президента страны, т.е. опять через органы государственной власти.

По сути в городе Москве победила точка зрения, что местное самоуправление – это государственное управление на местном уровне, а не проявление власти населения на местах. В Интернет-интервью, состоявшемся 28.04.2008 в Центре информационных технологий компании «Гарант», заместителем руководителя Департамента территориальных органов исполнительной власти города Москвы Бледной Натальей Ивановной было сказано: «В целом в городе Москве складывается единая система управления» [2]. Существующая централизация управления, в какой-то степени оправданная на стадии становления системы, приводит к серьезным политическим и социальным издержкам, отходит от принципов демократизации общества, построения правового государства. Возможности развития города Москвы в рамках «административной вертикали» исчерпаны, наступает стагнация, нет поступательного движения, которое возможно только на базе местного самоуправления.

Своеобразно отношение московских властей и к развитию самоуправления граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Отобрав у органов местного самоуправления все вопросы жилищно-коммунального развития города Москвы, власти Москвы сосредоточились на том, чтобы кнутом и пряником загнать собственников помещений в Товарищества собственников жилья (ТСЖ). Да, принимаемые Правительством Москвы нормативные акты, безусловно, полезны для развития ТСЖ, но, верная своей позиции, что власть лучше знает, что нужно жителям, используя свой административно-командный ресурс, власть Москвы буквально заставляет создавать ТСЖ. Ярким примером такой политики служит Приложение 2 к Программе поддержки и развития товариществ собственников жилья на 2007–2009 гг. и заданию на 2010 г., утвержденному Постановлением Правительства Москвы № 398-ПП от 22.05.2007 «О программе поддержки и развития товариществ собственников жилья на 2007–2009 годы и задании на 2010 год» [3].

Таблица 1

Планируемые результаты работы по организации ТСЖ в административных округах

Административный округ города Москвы	Количество многоквартирных домов по Программе				
	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	Всего
Центральный	562	121	206	200	1089
Северный	159	450	211	250	1070
Северо-Восточный	182	250	190	200	822
Восточный	215	500	220	250	1185

Юго-Восточный	260	477	250	250	1237
Южный	341	496	250	250	1337
Юго-Западный	311	360	250	250	1171
Западный	156	300	198	200	854
Северо-Западный	94	300	190	190	774
Зеленоградский	35	58	59	60	212
Итого	2315	3312	2024	2100	9751

Источник: Правовая система «Консультат +» (дата обращения 24.06.2010)

И хотя в конце июля 2010 г. власти Москвы наконец-то признали свою ошибку, как видно после жалоб населения и проверок прокуратуры легитимности создания ТСЖ, и отменили данное Приложение 2, оно действовало три года и является показателем того, как административная система подходит к решению волеизъявления граждан, в частности по созданию ТСЖ. Как видно из приведенной таблицы, государственная власть города Москвы уже в своем Постановлении программировала, сколько должно быть создано ТСЖ, в каком году и в каком округе Москвы. С учетом того, что префектуры округов являются территориальными исполнительными органами города Москвы и подчиняются Правительству Москвы, можно предположить, какие наказания могли их постигнуть, если бы не выполнялся этот график. И этот график выполнялся неукоснительно, даже в нарушение норм Жилищного законодательства и свободы выбора граждан. Собственники помещений в многоквартирном доме зачастую даже не знают, что в их доме создано ТСЖ, так как такие ТСЖ создаются только на бумаге ради того, чтобы отчитаться перед вышестоящим руководством. Подобного перегиба удалось бы избежать, если бы такими вопросами, как это записано в Жилищном кодексе Российской Федерации, занимались органы местного самоуправления, а не государственная власть.

На сложившуюся ситуацию с местным самоуправлением в Москве необходимо взглянуть и с другой точки зрения – финансовой. По словам заместителя руководителя Департамента территориальных органов исполнительной власти города Москвы Натальи Ивановны Бледной, «налоги в городе Москве, даже те, что отнесены Федеральным законодательством к налогам, которые решаются органами местного самоуправления Российской Федерации, – все это отнесено к полномочиям органов государственной власти. Органы местного самоуправления не устанавливают налоги и не уводят никакие налоги» [2]. Получается, что местное самоуправление в городе Москве напрямую зависит от бюджета города Москвы, т.е. государственной власти, что явно не способствует самостоятельности органов местного самоуправления. Так сколько же тратится на местное самоуправление в Москве? В данном случае правильнее было бы задать вопрос: сколько же тратится на содержание аппарата внутригородского муниципального образования? В качестве примера обратимся к «Структуре расходов бюджета внутригородского муниципального образования Тверское в городе Москве на 2010 год» на общую сумму 51 487 200 руб. [1, с. 2]. В ракурсе нашего вопроса интересны статьи расходов на управление:

функционирование высшего должностного лица муниципального образования – 1 489 800 руб.; руководство и управление – 1 489 800 руб.; глава муниципального образования – 1 489 800 руб.; функционирование представительных органов местного самоуправления – 226 400 руб.; депутаты муниципального Собрания внутригородского муниципального образования, руководитель муниципалитета – 1 489 800 руб., [1, с. 2] всего на сумму 6 408 800 руб. Если взять приблизительную сумму в 6 000 000 руб. (так как, естественно, в Москве различные муниципальные образования) и умножить на 125 (количество муниципальных образований в Москве), то получается внушительная сумма приблизительно в 750 000 000 руб., которая тратится ежегодно на содержание аппарата и депутатов внутригородских муниципальных образований в городе Москве. Так нужно ли тратить такие деньги на функционирование органов местного самоуправления, которые фактически отстранены от решения вопросов местного значения? Не проще ли переподчинить еще оставшиеся у местного самоуправления функции органам государственной власти Москвы, а сэкономленные деньги пустить на развитие городской инфраструктуры?

Траты безусловно оправданы, если они осуществляются для решения насущных проблем местного населения. Учитывая, что бюджет внутригородского муниципального образования в большей степени складывается из субвенций, дотаций и т.д., поступающих из бюджета города Москвы, который, в свою очередь, формируется из налогов, взимаемых с населения, использование данных денежных средств только для того, чтобы показать, что в Москве создано местное самоуправление, – неоправданное расточительство.

В настоящее время население города Москвы так же, как население Российской Федерации в целом, в значительной степени волнуют вопросы жилья, содержания многоквартирных домов, благоустройство дворовых территорий, транспортные проблемы, вопросы медицинского обеспечения и т.д.

17–19 марта 2010 г. с помощью Российского профсоюза студентов был проведен опрос, инициированный столичным правительством, среди москвичей [5]. Было опрошено 1200 человек с использованием метода анкетирования. Этот опрос показал, что лишь треть жителей Москвы знают, каким образом на территории их района осуществляется местное самоуправление (36,5%), принимают участие в выборах депутатов муниципального образования (29,5%), знают имя главы своего муниципального образования (32,2%) и периодически обращаются в муниципалитет (31,7%). Каждый пятый считает деятельность администрации района для населения открытой (21,7%). Охват населения работой публичных слушаний по принципиально важным для района вопросам, по факту, минимален. Лишь 13,5% опрошенных подтвердили, что принимали участие в общественных слушаниях по вопросу устава муниципального образования, а по вопросам планировки и застройки территории района еще меньше – 11,9%. При этом 5,9% опрошенных заявили, что вообще не знают, что такое устав муниципального образования, 5,7% сказали, что не

знают, что такое местное самоуправление, 9,5% отметили, что не знают, что такое муниципалитет, а 13,9% сказали, что их участие в общественных слушаниях ничего не изменит.

По факту, более половины опрошенных (59,2 при 11,3% сомневающихся) не принимают участия в формировании органов местного самоуправления, не знают, кто является руководителем их муниципального образования (52,6 при 15,2% сомневающихся), не обращаются в муниципалитет (58,8%), ничего не знают о спортивных (55,8 при 22,4% затруднившихся ответить) и культурно-массовых (54,5 при 25% затруднившихся ответить) мероприятиях, проводящихся на территории района.

Отвечая на вопрос: «Какие вопросы, на Ваш взгляд, должны решать непосредственно местные власти?», респонденты уделили особое внимание вопросам благоустройства территории (64,0%), а также застройки и строительства в районе (54,8%).

Очевидно, что в данном случае местными являются вопросы благоустройства, эксплуатации и капитального ремонта жилищного фонда и объектов социальной инфраструктуры, размещения объектов мелкорозничной торговли, бытового обслуживания, рекламы и т.д. Кроме того, необходимо установить перечень вопросов, по которым решения принимаются на основе соглашений между органами власти города и органами местного самоуправления. При этом городские власти представляют интересы города в целом, а органы местного самоуправления должны иметь право представлять местные интересы.

В заключение хотелось бы отметить, что такое положение вещей в сфере местного самоуправления в городе Москве стало возможным потому, что Москва и Санкт-Петербург лишены федеральных гарантий местного самоуправления. Да, конституционные особенности Москвы и Санкт-Петербурга требуют от федерального законодателя особого подхода. Но «особый» не значит «никакой». Эти особенности выражаются в принципе единства городского хозяйства. В Конституции его нет, хотя он вовсе не противоречит конституционному принципу самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения. Городу – городское, а местному – местное. Федеральный законодатель обязан установить для Москвы и Санкт-Петербурга перечень местных вопросов так же (но не такой же), как для остальных субъектов Российской Федерации. По данному вопросу заслуживает внимания проект ФЗ «Об особенностях организации местного самоуправления в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге», разработанный фракцией «Справедливая Россия» в Госдуме и представленный руководителем этой фракцией Н.В. Левичевым во время проведения круглого стола «Власть в большом городе: проблемы самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге» 23 июня 2010 г., организованного Институтом «Справедливый мир» совместно с фракцией «Справедливая Россия» в Государственной Думе. И если не все идеально в этом проекте и он требует обсуждения и доработки, то сам факт нормативно-законодательной работы над проблемами местного

самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге среди депутатов Госдумы дает надежду, что местное самоуправление в Москве будет соответствовать принципам местного самоуправления, определенным как в Европейской хартии местного самоуправления, так и в нормативно-законодательных актах Российской Федерации о местном самоуправлении, и станет действительно властью населения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ведомственная структура расходов бюджета внутригородского муниципального образования Тверское в городе Москве на 2010 год. Газета «Каретный ряд», № 1 (224), 2010, с. 2.
2. Интернет-интервью с заместителем руководителя Департамента территориальных органов исполнительной власти города Москвы «О ходе реализации городской целевой программы государственной поддержки развития местного самоуправления в городе Москве на 2008–2010 годы: проблемы, пути решения» / www.garant.ru/action/interview/10235.
3. Постановление Правительства Москвы № 398-ПП от 22.05.2007 «О программе поддержки и развития товариществ собственников жилья на 2007–2009 годы и задании на 2010 год» / Правовая система «Консультант +».
4. Федеральный закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Правовая система «Консультант +».
5. Эффективно ли местное самоуправление в Москве. Результаты опроса москвичей. / www.vsmsinfo.ru/newshow.html?1401.