

УДК 352(1-25)

Е.Г. Хмельченко

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ: МОСКВЕ И САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

Аннотация. Представлены основные подходы к построению эффективной системы местного самоуправления в городах федерального значения – Москве и Санкт-Петербурге. Анализируются ключевые проблемы развития местного самоуправления, рассмотрены основные направления по совершенствованию правовой, территориальной, экономической основе организации местного самоуправления.

Ключевые слова: города федерального значения, организация местного самоуправления в городах федерального значения, органы местного самоуправления, местный бюджет, вопросы местного значения.

Elena Hmelchenko

PROBLEMS AND PROSPECTS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE FEDERAL CITIES: MOSCOW AND ST. PETERSBURG

Annotation. The basic approaches to the construction of an effective system of local government in cities of federal significance – Moscow and St. Petersburg. Analyzes the key problems of development of local self-government, the basic directions to improve the legal, territorial, economic basics of local self-government.

Keywords: federal cities, the organization of local government in cities of federal significance, local authorities, the local budget, local issues.

Опыт мировой и отечественной истории говорит о том, что эффективно управлять любой страной практически невозможно с помощью только центральных органов власти. Уровень демократического развития России в значительной степени зависит от реального и эффективного становления института местного самоуправления, решающего колоссальный объем задач по обеспечению жизнедеятельности населения муниципальных образований и выполняющего широкий спектр отдельных государственных полномочий. В условиях становления нового для России института публичной власти, анализ деятельности органов местного самоуправления со времени конституционного декларирования и по настоящий момент позволяет сделать вывод о том, что произошло по сути только их организационное и структурное оформление: муниципальная власть осуществляла свою деятельность в основном и режиме текущего администрирования, поддерживая в меру имеющихся возможностей функционирование местного хозяйства.

Анализ отечественной научной и методической литературы, посвященной вопросам местного самоуправления и муниципального управления, показывает, что мало изученными, проблемными являются вопросы организации местного самоуправления в городах федерального значения.

Особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения обусловлены тем, что эти города имеют особый статус. Город федерального значения – город, являющийся субъектом Российской Федерации. Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 65), такой статус имеют три города: Москва, Санкт-Петербург и Севастополь [2]. В данной работе будут рассмотрены особенности 2-х городов федерального значения – Москвы и Санкт-Петербурга, в связи с отсутствием данных об итогах работы органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований города Севастополя.

В силу ряда факторов, в том числе территориального, местное самоуправление в городах федерального значения приобрело специфические, не свойственные остальным субъектам РФ черты. Тот факт, что территория города являлась одновременно и территорией субъекта, создал большие проблемы при организации местного самоуправления в городах Москве и Санкт-Петербурге. На внутригородских территориях городов Москвы и Санкт-Петербурга самоуправление осуществляется при сохранении единства городского хозяйства в соответствии с уставами и законами субъектов РФ – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга [5]. Перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга определяются законами этих городов, исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства. Основываясь на этих положениях, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определил особенности организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации – в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге [11]. Установленные федеральными законами источники доходов местных бюджетов, не отнесенные законами этих городов к источникам доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований, зачисляются в бюджеты городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

Местное самоуправление в городах Москве и Санкт-Петербурге осуществляется в границах внутригородских муниципальных образований [9]. В Москве внутригородские муниципальные образования создаются на территории районов города Москвы. В Москве в настоящее время 146 внутригородских муниципальных образований, из них: 2 городских округа, 19 поселений и 125 муниципальных округов, осуществляющих деятельность по решению вопросов местного значения. Наименования муниципальных образований, сведения о составе их территорий вносятся в реестр муниципальных образований, который ведет уполномоченный орган власти города Москвы. Местное самоуправление в Санкт-Петербурге осуществляется в соответствии с Законом Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» от 07.06.2005 г. № 237-30 [1]. В соответствии с ним на территории Санкт-Петербурга создано 111 муниципальных образований, в том числе 81 муниципальный округ – в городской черте, 9 – в городах-спутниках и 21 – в поселках.

Законами городов Москвы и Санкт-Петербурга установлены полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Среди них: принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов, организационное, информационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, проведение работы по повышению правовой культуры избирателей, учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации [10].

К современным проблемам системы местного самоуправления в городах федерального значения можно отнести слабость гражданского общества, низкий уровень его социальной активности. Наша страна многие столетия жила в условиях сменяющих друг друга тоталитарных режимов и общество не выработало глубоких демократических и самоуправленческих традиций. Имеет место низкая правовая культура населения и дефицит знаний о природе самоуправления.

Специфика ситуации в городах федерального значения предъявляет противоречивые требования к территориальному уровню организации муниципальной власти. С одной стороны, в условиях существенной централизации функций на верхних уровнях управления данными городами особенно

важно, чтобы местные органы были приближены к населению, могли адекватно отражать его интересы и предпочтения. С другой стороны, особая роль местных органов как противовеса тенденции к бюрократизации и монополизации власти предполагает, что они должны обладать достаточно существенными ресурсами и иметь значительный политический вес [6].

Одними из самых главных проблем, осложняющих развитие местного самоуправления, являются недостаточный объем полномочий органов местного самоуправления, финансовая необеспеченность местного самоуправления, экономические и финансовые проблемы. Еще одной немаловажной проблемой становления эффективного местного самоуправления является дефицит квалифицированных управленческих кадров. Подготовка таких кадров требует длительного времени.

Основные направления по совершенствованию системы муниципального управления в городах федерального значения следующие.

1. *Создание рациональной модели территориальной организации и правовой базы городов федерального значения по местному самоуправлению.* Для создания рациональной модели территориальной организации местного самоуправления необходимо создание многоуровневой системы местного самоуправления с разграничением предметов ведения и полномочий между разными уровнями муниципальных образований [3]. При таком подходе на территории города создаются два типа округов: округа специального назначения, отвечающие за школьное образование, здравоохранение, развитие транспорта на территории всего города с сохранением небольших по территории муниципальных образований, за которыми останутся функции благоустройства территории, технической эксплуатации жилищного фонда, поддержки молодежных и досуговых клубов и др. для их максимального приближения к жителям. Отличие в организации управления отраслями образования, здравоохранения через создание специальных округов от существующей в городе системы состоит в том, что за специальными округами (или одним округом) закрепляются доходные источники (а не сметы расходов, финансируемые за счет ассигнований из городского бюджета), а направления расходования этих средств определяются представительными органами власти. Такими доходными источниками являются части местных, региональных или федеральных налогов.

Существует и другой подход к изменению территориальной организации местного самоуправления в городах федерального значения [4]. Предлагается создание многоуровневой системы местного самоуправления с разграничением предметов ведения и полномочий между разными уровнями муниципального образования. Например, эксперты фракции «Справедливая Россия» предлагают ввести в г. Москве двухуровневую систему местного самоуправления, где нижний уровень будут представлять муниципальные округа, за которыми закрепляются функции организации благоустройства территории, сбора и вывоза мусора, создания условий для организации досуга жителей и др. Второй (верхний) уровень будет действовать в границах муниципальных районов, территориально совпадающих с границами административных округов в г. Москве.

Вопросы организации местного самоуправления в городах федерального значения недостаточно урегулированы нормами федерального законодательства, поэтому необходимо принятие отдельного федерального закона «Об организации местного самоуправления в субъектах РФ – городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге», который будет установить гарантированный перечень полномочий органов местного самоуправления так, чтобы все основы осуществления местного самоуправления в городах федерального значения (правовая, территориальная, организационная, а главное – экономическая) были обеспечены федеральным законодательством. При этом субъект РФ – город федерального значения – должен иметь достаточно широкую возможность для собственного правового регулирования особенностей местного самоуправления.

2. *Расширение объемов полномочий органов местного самоуправления и наделение внутригородских муниципальных образований адекватным объемом муниципального имущества.* Для этого

необходимо создать двухуровневую систему органов местного самоуправления, где необходимо разделять предметы ведения и расходные полномочия между муниципальными округами разных уровней. Принцип сохранения единства городского хозяйства не позволяет наделять внутригородские муниципальные образования всем объемом полномочий, предусмотренных 131-ФЗ для городских округов и даже для городских поселений [11]. Тем не менее, по сравнению с существующим положением, объем этих полномочий может быть существенно расширен. В первую очередь это относится к следующим вопросам местного значения:

- содержание муниципального жилищного фонда на соответствующих территориях [8];
- организация благоустройства и озеленения территории;
- содержание, ремонт и освещение улиц, не имеющих общегородского значения, установка на них уличных указателей;
- создание условий для обеспечения жителей услугами общественного питания, торговли и бытового обслуживания (кроме объектов, имеющих общегородское значение), согласование размещения указанных объектов;
- осуществление контроля за использованием земель в границах муниципального образования;
- организация дошкольного образования (содержание детских дошкольных учреждений на соответствующей территории);
- обеспечение условий для развития на соответствующей территории массовой физической культуры и спорта, оборудование внутриквартальных спортивных площадок;
- организация обустройства мест массового отдыха локального значения;
- организация селективного сбора бытовых отходов.

Исполнение указанных полномочий муниципальными образованиями, на наш взгляд, не способно отрицательно повлиять на «единство городского хозяйства», но вместе с тем позволит развивать местные инициативы по обустройству территории, улучшить оказание муниципальных услуг, укрепить связи органов местного самоуправления с жителями и повысить их авторитет. Перечень этих вопросов должен быть передан в компетенцию внутригородских муниципальных образований еще и потому, что они непосредственно затрагивают интересы населения. Логичным шагом после разграничения полномочий является определение состава неотчуждаемого минимального имущественного комплекса, необходимого для деятельности муниципальных образований в рамках отведенных предметов ведения. Это позволит определить объекты, создание и содержание которых финансируется из местных бюджетов. Без решения этой проблемы невозможно разрабатывать нормативы минимальной бюджетной обеспеченности и объективно оценивать минимальный бюджет муниципальных образований.

3. *Совершенствование финансового обеспечения.* Расширение полномочий внутригородских муниципальных образований должно сопровождаться соответствующим укреплением их финансовой основы. Поэтому важным направлением реформы местного самоуправления в городах федерального значения являются вопросы укрепления доходов местных бюджетов, их реструктуризации в направлении, обеспечивающем реальную финансовую самостоятельность органов местного самоуправления.

4. *Развитие межмуниципального сотрудничества.* Для городов федерального значения создание эффективно действующей системы межмуниципального сотрудничества имеет более важное значение, чем для других территорий. Сегодня огромный вклад в развитие местного самоуправления в России вносит Общероссийская общественная организация «Российская Муниципальная Академия» (РМА), созданная 4 июня 1999 г. по инициативе бывшего префекта Юго-Восточного административного округа Москвы, ныне советника мэра г. Москвы В. Б. Зотова и при активном участии

вице-мэра Москвы В. П. Шанцева, возглавлявшего Академию в 1999–2007 гг. [7]. Академия была создана в период реализации положений закона о местном самоуправлении 1995 г., практика применения которого выявила ряд проблем, препятствующих эффективному функционированию системы местного самоуправления. Академия объединяет ведущих ученых и практиков в области муниципального управления. Региональные отделения Академии созданы в 72 субъектах Российской Федерации, в их состав входят представители законодательной и исполнительной власти федерального, регионального и местного уровней, видные общественные и научные деятели. В составе Академии более 2,5 тыс. чел., из которых 459 – действительные члены и 168 – члены-корреспонденты, 100 докторов наук, 92 кандидата наук и 10 действительных членов отраслевых академий.

Деятельность внутригородских муниципальных образований городов федерального значения должна быть направлена на укрепление взаимодействия в различных областях: в сфере нормотворчества, в сфере экономики и финансов, кадрового обеспечения местного самоуправления, культуры и спорта. Приоритетным направлением должна стать совместная деятельность в сфере экономики и финансов. Важнейшей задачей становится обеспечение самодостаточности местных бюджетов с целью уменьшения дотационных муниципальных образований.

Подводя итоги, необходимо отметить, что сегодня во всех крупнейших мегаполисах мира только централизованное управление дает возможность развивать единую городскую инфраструктуру, поэтому совершенствование взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления является необходимым условием и важнейшим направлением работы в городах федерального значения, требующим совместных усилий. Однако, при этом следует избежать перерождения местного самоуправления в государственное и потери внутреннего содержания данного института публичной власти.

Библиографический список

1. Закон Санкт-Петербурга от 07.06.2005 г. № 237-30 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 12.02.2017).
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 12.02.2017).
3. Мусинова, Н. Н. Децентрализация управления крупным городом: теория и практика / Н. Н. Мусинова // Вестник Университета (Государственный университет управления). – 2014. – № 16. – С. 131–134.
4. Мусинова, Н. Н. Проблемы территориальной организации столичного мегаполиса и пути их решения / Н. Н. Мусинова, С. В. Соколова // Вестник Университета (Государственный университет управления). – 2012. – № 4. – С. 125–130.
5. Организация управления и самоуправления в крупнейших городах: современное состояние и проблемы : учебно-методическое пособие. / Под ред. В. Б. Зотова. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : ГУУ, МГУУ Правительства Москвы, 2010. – 296 с. – ISBN 978-5-902164-67-8.
6. Особенности муниципального управления в городах федерального значения [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.bestreferat.ru/referat-154760.html> (дата обращения : 12.02.2017).
7. Официальный сайт Российской муниципальной академии [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.gos-ma.ru/> (дата обращения : 21.02.2017).
8. Петрина, О. А. Государственная поддержка решения жилищных проблем в России: опыт реализации и особенности проведения / О. А. Петрина, М. Е. Стадолин // Муниципальная академия. – 2015. – № 4. – С. 90–97.
9. Система муниципального управления : учебник для вузов [Электронный ресурс] / Под ред. В. Б. Зотова. – 3-е изд., перераб. и доп. – Режим доступа : <http://samzan.ru/46319> (дата обращения : 12.02.2017).

10. Специфика и законодательная база организации местного самоуправления в Москве [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://gendocs.ru> (дата обращения : 12.02.2017).
11. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 12.02.2017).