А. Р. Раевская

Этапы правового регулирования местного самоуправления в Москве на рубеже XX – XXI вв.

Раевская Александра Ревовна — аспирант кафедры политической истории Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова (e-mail: leksanka@mail.ru).

Аннотация. Статья посвящена проблеме законодательного регулирования системы муниципальных органов власти в Москве в 1993 – 2003 гг. На основе анализа нормативно-правовых актов выделяются этапы правового регулирования местного самоуправления в городе Москве.
Ключевые слова: местное самоуправление, город федерального значения, Устав города, муниципальные округа, муниципалитет, префектура.

Москва сочетает в себе одновременно ряд характеристик различного порядка, связанных с выполнением ею полномочий субъекта России — города федерального значения, государственной столицы и мегаполиса со сложным административно-территориальным делением, большой численностью населения, значительными социально-экономическим потенциалом и политическими возможностями[1]. Кроме того, город Москва является территорией, на которой в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законами города Москвы осуществляется местное самоуправление.

Верное стратегическое планирование правоприменительной деятельности с учетом принятого Президентом РФ Указа от 21.03.1994 г. № 557 «О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления» позволило органам государственной власти Москвы назначить выборы в представительные органы местного самоуправления на осень 1994 г.[2]

18.05.1994 г. Московской городской думой было принято постановление, которое положило начало практическому воплощению процессов организации местного самоуправления по территории субъекта[3]. Его нормативными

---

[1] *Попов А. И.* Муниципальное право Москвы опыт моделирования системного законодательства крупного города. —М., 1999.

[2] Указ Президента РФ от 21.03.1994 г. № 557 «О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления». —М., 1994.

[3] Постановление Московской городской Думы от 18.05.1994 г. № 38 «О порядке и общих принципах организации самоуправления в городе Москве». —М., 1998.

положениями была разграничена компетенция законодательно-представительного органа государственной власти Москвы — Московской городской Думы и исполнительного органа Москвы — Мэра города Москвы. В нем прослеживалось отсутствие четкого понимания властей экономической основы органов местного самоуправления. Так, приведенным постановлением была намечена передача органам местного самоуправления части полномочий органов власти города при условии готовности их систем управления и наличия соответствующих материальных и финансовых ресурсов для обеспечения этих полномочий. Однако вопрос о материальном обеспечении деятельности органов местного самоуправления в качестве одного из основных декларируемых положений в постановлении не рассматривался. Вместе с тем предполагалось в течение 1994 г. провести эксперименты «с целью практической отработки механизмов реализации самоуправления на уровне муниципальных районов»[1].

В качестве реализации подобного рода экспериментов в Москве до избрания представительных органов власти на уровне районов (муниципальных округов) на их территориях в соответствии с постановлением Московской городской Думы № 22 от 5.04.1995 г. «Об общественном совете муниципального округа (территориального управления)» были образованы совещательные органы — общественные советы[2]. Кроме экспериментальной функции обработки вопросов управления в муниципальных округах (территориальных управлениях), общественные советы выполняли сопутствующую, но не менее важную, функцию усиления взаимодействия населения и общественных организаций с органами исполнительной власти на местах и Московской городской Думы.

Исполнение возложенных на органы местного самоуправления комплекса полномочий было бы немыслимым и неэффективным при отсутствии формально-определенных территориальных пределов их компетенции. 5.07.1995 г. Московской городской Думой был принят Закон города Москвы № 13–47 «О территориальном делении города Москвы», который установил деление города на 125 городских районов, расположенных в 10 административных округах[3].

В результате оживленной полемики о роли местного самоуправления в деятельности государственных властных институтов сложились англосаксонская и европейская континентальная концепции. Основной их задачей явилось рассмотрение автономности или, наоборот, зависимости местного самоуправления от органов государственной власти.

---

[1] Постановление Московской городской Думы от 18.05.1994 г. № 38 «О порядке и общих принципах организации самоуправления в городе Москве». — М., 1998.

[2] Постановление Московской городской Думы от 5.04.1995 г. № 22 «Об общественном совете муниципального округа (территориального управления)». — М., 1998.

[3] Закон города Москвы от 5.07.1995 г. № 13–47 «О территориальном делении города Москвы» // Ведомости Московской Думы. — 1995. — №5. — С. 29.

Итогом правотворческой работы стал принятый Московской городской думой 5.07.1995 г. Устав города Москвы, которым была введена трехуровневая система управления на территории города: город – административный округ – район[1]. Устав закрепил двойной статус городских органов власти: одновременное исполнение соответствующих полномочий в качестве органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления города Москвы.

Положениями Устава создание внутригородских муниципальных образований предусмотрено не было, а организация власти на уровне районов осуществлялась путем избрания главы районной Управы по представлению Мэра города.

Принятие в 1995 г. Федерального закона № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» явилось завершением хронологии первого этапа и способствовало разрушению созданной представителями городской власти системы государственного управления, не учитывающей основополагающие принципы местного самоуправления[2]. Данная система не учитывала также цель создания и функционирования органов местного самоуправления[3].

Таким образом, в течение первого этапа (1993 – 1995 гг.) Конституцией Российской Федерации были обобщенно продекларированы полномочия и компетенция местного самоуправления. Вместе с тем, неоднозначное понимание конституционных норм общего характера дало возможность их достаточно вольной интерпретации в законах и подзаконных актах правоприменителями.

Началом второго этапа (1996 – 1999 гг.) является принятие Закона города от 11.09.1996 г. № 28 – 91 «О районной Управе в городе Москве», который определил полномочия ветвей власти на районном уровне[4]. На время образования районных Управ исполнение их полномочий постановлением Московской городской Думы «О порядке введения в действие Закона города Москвы «О районной Управе в городе Москве» от 11.09.1996 г. № 91 было передано администрациям районов во главе с супрефектом[5].

Ранее принятая структура районной Управы сохранилась в составе районного Собрания, администрации Управы (администрации района) и главы Управы, который возглавлял районное Собрание и администрацию. Не пре-

---

[1] Закон города Москвы от 28.06.1995 г. «Устав города Москвы». — М., 1995.

[2] Федеральный закон от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». — М., 1995.

[3] *Голованов В. И.* Управление и самоуправление в крупном городе: теория, опыт, организация. — М., 1998.

[4] Закона города Москвы от 11.09.1996 г. № 28 – 91 «О районной Управе в городе Москве» // Ведомости Московской Думы. — 1997. — № 1. — С. 4.

[5] Постановление Московской городской Думы от 11.09.1996 г. № 91 «О порядке введения в действие Закона города Москвы «О районной Управе в городе Москве». URL: http://www.bestpravo.ru/moskva/gn-instrukcii/m3b.htm. (дата посещения 28.02.2012).

терпел изменений и установленный порядок избрания Главы Управы в форме тайного голосования районного Собрания по представлению мэра Москвы.

Очередным шагом к формированию стабильной системы местного самоуправления Москвы явилось принятие в 1996 г. Закона города Москвы № 26 – 77 «О территориальном общественном самоуправлении в городе Москве», определившего, что территориальное общественное самоуправление осуществляется на территории микрорайона, квартала, улицы, дома и иного жилого комплекса[1]. Согласно положениям Закона высшим органом территориального общественного самоуправления является сход (собрание) или конференция граждан. При этом для осуществления непосредственной деятельности на усмотрение граждан могут быть избраны органы территориального общественного самоуправления — комитет (совет) общественного самоуправления и контрольная (ревизионная) комиссия.

С принятием Федерального закона от 17.03.1997 г. № 55-ФЗ о внесении дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» были установлены особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге[2]. Так, Москва и Санкт-Петербург получили право определять своими законами в целях сохранения единства городского хозяйства предметы ведения находящихся на их территориях муниципальных образований, а также объекты муниципальной собственности и источники доходов местных бюджетов.

Таким образом, на втором этапе (1996 – 1999 гг.) органам местного самоуправления определены территориальные границы юрисдикции путем установления системы административных единиц, а также введена единая централизованная структура управления «город — административный округ — район». Ввиду необходимости устранения неопределенности статуса городских и районных органов власти и несоответствия федеральному законодательству, норм Устава о двойном статусе Московской городской Думы и мэрии — одновременно органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации органы власти приступили к третьему этапу формирования системы местного самоуправления в Москве (1999 – 2003 гг.).

Существенные изменения в московское законодательство о местном самоуправлении были внесены посредством серии длительных и многоступенчатых судебных процессов[3]. Признав районные Управы органами местного

---

[1] Закон города Москвы от 10.07.1996 г. № 26 – 77 «О территориальном общественном самоуправлении в городе Москве» // Ведомости Московской Думы. — 1996. — № 7. — С. 3 – 16.

[2] Федеральный закон от 17.03.1997 г. № 55-ФЗ о внесении дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. — М., 1998.

[3] Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 6.10.2000 г. № 5-ГОО-111; Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда

самоуправления, Московский городской суд также постановил привести городские законы в соответствие с федеральными в части процедуры избрания глав районных Управ и изменить статьи законов о возможности снятия глав с должности Мэром города или Мосгордумой.

20.03.2001 г. Правительством Москвы было принято постановление № 262-ПП «О Концепции дальнейшего развития местного самоуправления в городе Москве». Концепция установила, что органы власти города утрачивают двойной статус и органами местного самоуправления становятся районные Управы[1]. Обязательным условием осуществления местного самоуправления являлось наличие у районной Управы самостоятельного бюджета. Районное Собрание становилось представительным органом местного самоуправления. Глава Управы являлся главой внутригородского муниципалитета, менялась процедура избрания Главы, которая отныне предполагала его избрание районным Собранием из числа своих советников. Районные Управы стали трактоваться как муниципальные образования, были введены альтернативные выборы глав районных Управ из числа депутатов районного Собрания. Из новой редакции Устава исчезли положения о двойном статусе органов власти города, которые стали являться только органами государственной власти.

В 2002 г. Московской городской Думой был принят закон № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве», формально практически полностью соответствующий Федеральному Закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[2]. Согласно рассматриваемому закону, местное самоуправление в городе Москве осуществляется в границах внутригородских муниципальных образований, создаваемых на территории районов города Москвы, включая районы города Зеленограда[3]. Органами управления муниципальных образований являются муниципальное Собрание (представительный орган), муниципалитет (исполнительно-распорядительный орган) и иные органы местного самоуправления, образованные в соответствии с Уставом муниципального образования. Параллельно с перерегистрацией муниципальных образований в соответствии с новым законодательством Москвы на уровне районов создавались

РФ от 30.03.2001 г. № 5-ГО1–12; Решение Московского городского суда от 26.12.2000 г. «О признании противоречащим федеральному законодательству отдельных статей закона города Москвы "О районной управе в городе Москве"». URL: http://www.bestpravo.ru/moskva/zk-pravila/j4b.htm. Дата посещения 20.02.2012.

[1] Постановление Правительства Москвы от 20.03.2001 г. № 262-ПП «О Концепции дальнейшего развития местного самоуправления в городе Москве». — М., 2001.

[2] Закон города Москвы от 6.11.2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве». — М, 2002; Федеральный закон от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». — М., 1995.

[3] ст.1 п. 2 ч.1. Закон города Москвы от 6.11.2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве». — М, 2002.

районные Управы, являющиеся территориальными органами исполнительной власти Правительства Москвы.

В результате в 2002 – 2003 гг. в городе Москве была создана система, которая включает в себя три уровня органов государственной власти и сеть органов местного самоуправления на уровне районов.

Третий этап в развитии современного местного самоуправления завершило принятие 6.10.2003 г. Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[1].

С момента окончания срока полномочий советников районных Собраний в декабре 2003 г. вступила в силу глава 9 Устава города Москвы. С этого момента муниципальные образования получили возможность разрабатывать и принимать свои уставы. В течение 2003 г. районные управы как органы местного самоуправления были упразднены, а на их месте образованы управы районов, являющиеся территориальными органами исполнительной власти города Москвы. Характерной чертой третьего этапа (1999 – 2003 гг.) является развитие правовых основ функционирования внутригородских территориальных образований в городе Москве.

Таким образом, законодательство в области местного самоуправления города Москвы прошло длительный путь своего развития, периодически нуждаясь в совершенствовании. Многие нормативно — правовые акты в рассмотренный период не согласовывались между собой, имели место пробелы, коллизии в части распределения функций и полномочий между органами местного самоуправления и территориальными органами исполнительной власти.

Проведенный анализ законодательной базы местного самоуправления позволил выявить особенности развития системы местного самоуправления в Москве в 1993 – 2003 гг.: совмещение функций органов государственного управления и самоуправления столичными органами власти; назначение мэром глав районных управ и совмещение ими должностей руководителей администрации района и председателей представительного органа самоуправления; ограничение круга полномочий органов, выполняющих функции органов местного самоуправления.

Список литературы

1. *Голованов В. И.* Управление и самоуправление в крупном городе: теория, опыт, организация. М. : Наука, 1998.

2. *Попов А. И.* Муниципальное право Москвы: опыт моделирования системного законодательства крупного города. М. : НОУ, 1999.

© Раевская А. Р., 2012

[1] Федеральный закон от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» — М, 2003.