

---

# ГЕНЕЗИС И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В МОСКВЕ ПОСЛЕ ПРИНЯТИЯ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Р.А. Агафонов**

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

В статье рассматривается развитие института местного самоуправления в Москве. В статье проанализирована законодательная база местного самоуправления, описана структура институтов публичной власти, установившаяся на территории города в настоящее время.

**Ключевые слова:** Москва, местное самоуправление.

Система институтов публичной власти в современной России включает в себя федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов федерации, называемые также региональными органами власти, и местное самоуправление, которое, согласно Конституции Российской Федерации, не входит в систему институтов государственной власти и решает вопросы местного значения.

Согласно Федеральному закону «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ в субъектах федерации местное самоуправление должно иметь двухуровневую структуру: на первом уровне оно осуществляется на территории муниципальных районов, на втором — в городских, сельских поселениях.

Согласно действующему законодательству органы местного самоуправления могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Однако в городе федерального значения Санкт-Петербурге местное самоуправление имеет один уровень и осуществляется только на территории внутригородских муниципальных образований.

В Москве до недавнего времени местное самоуправление имело одноуровневую структуру, но после присоединения к городу новых территорий, которые раньше были территориями Московской области (см.: [6; 14]), встает следующий вопрос: каким образом будет осуществляться управление городом и как привести к единому знаменателю двухуровневую структуру местного самоуправления и одноуровневую.

Одной из наиболее острых проблем в системе организации власти в Российской Федерации до последнего времени являлась, да и сейчас является проблема организации местного самоуправления в Москве. Порождена она, с одной стороны, чрезвычайной радикальностью и революционностью для России принятой концепции отделения местного самоуправления от государства, с другой — рядом обстоятельств как объективного, так и субъективного характера, на основании

которых власти города настаивали на признании за Москвой, являющейся субъектом Российской Федерации, т.е. государственно-территориальным образованием, также и статус муниципальное образования.

Квинтэссенцией данной проблемы являлся вопрос о статусе самих городских органов власти.

Согласно Конституции Российской Федерации в России признается и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти [10. Ст. 12].

Эта конституционная норма конкретизируется в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ [16. Ст. 1]. Принятие данного закона, в свою очередь, отменило действие принятого в 1995 г. федерального закона с аналогичным названием, согласно которому осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускалось [15. Ст. 14. П. 5]. Невозможно не обратить внимание на противоречие между данным положением и ранее действовавшими нормами Устава Москвы о двойном статусе городских органов власти [1. С. 28—29].

В период после 1993 г. начался передел административно-территориального устройства Москвы. Вместо тридцати трех районов на территории города были сформированы десять административных округов и 123 муниципальных района.

В результате отсутствия в переходный период системы федеральной законодательной базы мэрия Москвы (как впрочем, и другие субъекты Российской Федерации) получила практически неограниченную власть [12. С. 114]. Город возглавило высшее должностное лицо субъекта федерации — мэр, который единолично по собственному усмотрению назначал префектов, глав административных округов, а те, в свою очередь, так же единолично назначали супрефектов — руководителей муниципальных районов.

Исходя из этого можно сделать вывод, что нарушались принципиальные основы местного самоуправления, закрепленные в Конституции Российской Федерации: органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти [10. Ст. 12], структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно [10. Ст. 131]. То есть префект не мог назначать руководителя муниципального образования, поскольку местное самоуправление не входит в систему государственной власти и, соответственно, не подчиняется ей.

Практически одновременно началось формирование Городской Думы (первое заседание которой состоялось 10 января 1994 г.), состоявшей из 35 избранных населением депутатов, большинство из которых считали Городскую Думу представительным органом местного самоуправления.

Принятый в 1995 г. Устав Москвы закрепил, что жители Москвы в своей совокупности образуют городское (местное) сообщество и осуществляют самоуправление на основе статей 3, 12, 32, 130—133 Конституции Российской Федерации [8. Ст. 5].

На основе данного тезиса встал вопрос о наличии в Москве органов местного самоуправления общегородского уровня — эффективное функционирование самоуправления в крупном городе без создания соответствующих органов было бы практически невозможным [1. С. 29]. Параллельно на общегородском уровне существуют и органы государственной власти субъекта федерации. Соответственно, появляется проблема разделения полномочий между городскими органами государственной власти и местного самоуправления.

В первой редакции Устава города Москвы, принятой Московской городской Думой 28 июня 1995 г., так и было зафиксировано: «Представительным органом городского самоуправления, представительным и законодательным органом государственной власти города Москвы является выборный орган — Московская городская Дума (далее — Дума)» [8. Ст. 6].

Определенная попытка решения этой проблемы была предпринята в Федеральном законе № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г.: к ведению Российской Федерации было отнесено регулирование федеральными законами особенностей организации местного самоуправления в городах федерального значения [15. Ст. 4. П. 18].

Данная норма была включена в Закон в 2000 г., а федерального закона, регулирующего указанные особенности в городах федерального значения, в тот период не было. Ранее, в марте 1997 г., в Закон была включена норма, согласно которой в городах федерального значения в соответствии с уставами и законами этих субъектов Российской Федерации выборные городские органы местного самоуправления города могли не создаваться [15. Ст. 4. П. 18].

Устав Москвы в редакции 1995 г. утвердил двойной статус представительного и исполнительного органов власти города (городской Думы и мэрии) [3. Ст. 6] — правовое положение, согласно которому эти органы одновременно являются органами городского (местного) самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации и обладают всеми законодательно установленными полномочиями указанных органов.

Согласно Уставу двойной статус обеспечивает конституционные права москвичей без создания отдельных органов власти города — органов городского (местного) самоуправления и органов государственной власти субъекта Федерации, без разграничения предметов ведения города на вопросы городского (местного) значения и предметы ведения Москвы как субъекта Российской Федерации [8. Ст. 11. П. 26].

Понятно, что данная норма уже тогда, с момента принятия, противоречила статье 12 Конституции Российской Федерации.

Такой «государственно-муниципальный» статус имели не только органы власти Москвы. Городская собственность включала в свой состав не только государственную, но и муниципальную собственность [8. Ст. 11. П. 20, 21]. Бюджет города Москвы и до того времени еще объединял черты бюджета субъекта Федерации и местного бюджета как по статьям доходов, так и по статьям расходов. Так в городской бюджет зачислись местные налоги и сборы.

Таким образом, Москва являлась городским поселением, в пределах которого фактически осуществляется местное самоуправление, имелись муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления, т.е. согласно Федеральному закону № 154-ФЗ от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» могла быть признана муниципальным образованием [15. Ст. 1].

Следует отметить, что Устав Москвы в своей первой редакции не оперировал термином «муниципальное образование». В главном законе города Москвы содержался иной по значению и отражающий иной подход к законодательному регулированию местного самоуправления термин «местное сообщество». Под местным сообществом понимались жители территории, осуществляющие самоуправление в формах и пределах полномочий, установленных ст. 130—133 Конституции РФ, т.е. фактически речь шла о населении муниципального образования. Местным сообществом на территории Москвы, согласно Уставу, являлось городское сообщество [8. Ст. 11], т.е. жители Москвы в своей совокупности.

Если исходить из того, что население, органы власти носили двойной статус (муниципальный и региональный), то можно смело говорить и о двойном статусе самой Москвы — города федерального значения, то есть субъекта федерации, и муниципального образования.

Уставом Москвы создание внутригородских муниципальных образований не было предусмотрено. Административные округа муниципальными образованиями не являлись в силу своего статуса, в районах же местные сообщества не образовывались [8. Ст. 11. П. 2], т.е. также не являлись муниципальными образованиями. Не отвечала основным принципам организации местного самоуправления в Российской Федерации и организация власти на уровне районов: избрание главы районной Управы по представлению мэра города и возможность его отстранения мэром, возможность отмены решения районного Собрания городской Думой и т.д.

В то же время, как уже отмечалось, в организации власти на районном уровне проявлялись определенные самоуправленческие начала: наличие выборного представительного органа (районного Собрания), обладающего, помимо прочих, контрольными функциями, выделение в рамках городских финансов финансовых ресурсов районов, находящихся в оперативном управлении районных Управ. Установление границ муниципальных образований происходило с учетом исторических, географических и иных особенностей, численности населения и возможностей решения местных вопросов в интересах населения района. Подобные принципы определения границ муниципальных образований были определены Законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах и организации местного самоуправления в РФ» [15. Ст. 12].

Со временем происходило формирование и совершенствование правовой базы как Российской Федерации в целом, так и ее отдельных субъектов (в том числе и города Москвы), все четче разграничивались полномочия субъектов и Российской Федерации, Россия стала ориентироваться на международные правовые

акты. Все это непосредственно отражалось и на проблемах, связанных с организацией институтов местного самоуправления в Москве.

В связи с этим пришлось вносить ряд изменений в Устав города Москвы, в результате которых вновь претерпел изменения районный уровень власти. Теперь супрефектуры получили наименования «Районная управа», руководить которой стал глава управы.

Статус и полномочия районной управы были законодательно оформлены в 1996 г. [3]. Но по-прежнему мы видим, что муниципальных образований не появилось, а следовательно, нарушались права граждан Москвы на организацию местного самоуправления.

Правовой статус района Москвы в немалой степени сближался со статусом муниципального образования, и характер полномочий районных управ в значительной мере совпадал с закрепленным в федеральном законодательстве перечнем вопросов местного значения [15. Ст. 7. П. 2]. Также немаловажен способ правового закрепления указанных полномочий — управа осуществляла «установленные законодательством функции органа местного самоуправления по вопросам местного значения, за исключением вопросов, отнесенных законодательством города к компетенции городского (местного) самоуправления» [3. Ст. 1]. Использованием такой формулировки законодатель признавал сущностное сходство района с муниципальным образованием.

Указанный закон стал еще одним шагом по развитию местного самоуправления в столице. Согласно ему в состав районной управы входят районное собрание и администрация района, которая осуществляет установленные законодательством функции местного самоуправления по вопросам местного значения. Таким образом, на территориях районов города Москвы появляются представительные органы — районные собрания, состоящие из советников, выбранных непосредственно населением путем прямых выборов. Первые выборы советников районных собраний состоялись в конце декабря 1997 г. [12. С. 116].

Полномочия районной управы на тот период были достаточно широки, — за ними был практически закреплен перечень полномочий, которые ранее выполняла на территории района супрефектура как орган государственной власти.

Тем не менее, в соответствии с законодательством Москвы районы не могли быть признаны муниципальными образованиями. Отсутствовали в Москве и законодательные акты, предусматривающие возможность создания муниципальных образований на других территориях. Единственной формой осуществления местного самоуправления на внутригородских территориях Москвы являлось территориальное общественное самоуправление, возможность осуществления которого в отдельных домах, микрорайонах и на других территориях предусматривалась первой редакцией Устава города [8. Ст. 77].

Однако и в этом законе существовал ряд недостатков.

Имелся целый ряд позиций, которые противоречили как общим демократическим принципам, так и самой идеологии институтов местного самоуправления. Например, компетенция представительного органа составляла меньше трети пе-

речня полномочий исполнительного органа, местного бюджета не существовало, т.к. исполнительный орган находился на сметном финансировании префектуры административного округа, а глава управы избирался советниками по представительству мэра Москвы. Кроме того, глава управы одновременно возглавлял и представительный и исполнительный орган (что, впрочем, на тот момент не противоречило федеральному законодательству).

В таком виде местное самоуправление в Москве просуществовало до декабря 2001 г.

В конце ноября 2001 г. в Верховный Суд Российской Федерации поступила кассационная жалоба инициативной группы граждан на решение Московского городского суда, которым было отказано в заявлении о признании частично противоречащим федеральному законодательству Закона города Москвы «Устав города Москвы». Инициативная группа в судебном порядке оспаривала целый ряд положений Устава города Москвы, касающихся вопросов местного самоуправления, которые обозначились выше, в качестве недостатков Закона города Москвы «О районной управе в городе Москве» от 11 сентября 1996 г.

В судебном заседании коллегия Верховного Суда Российской Федерации отменила решение Московского городского суда и определила «признать противоречащим федеральному законодательству, недействующим и не подлежащим применению третье предложение „К источникам доходов бюджета города Москвы законом города Москвы относятся налоги и сборы, установленные федеральным законодательством в качестве источников доходов бюджетов муниципальных образований“ пункта 3 ст. 29 Закона города Москвы „Устав города Москвы“ от 28 июня 1995 года (в редакции от 13 июля 2001 г.)» [11].

Итак, главный закон города Москвы претерпел изменения, а местное самоуправление в Москве подошло к очередному этапу реформирования.

20 марта 2001 г. Правительством Москвы была утверждена Концепция дальнейшего развития местного самоуправления в городе Москве [13]. Согласно ей основными чертами местного самоуправления в Москве на новом этапе должны стать: сосредоточение функций местного самоуправления в полном объеме на районном уровне, обеспечение финансовых и материальных условий для его функционирования (в том числе формирование районных бюджетов), самостоятельность и ответственность органов местного самоуправления.

Вместе с тем в Концепции отмечается, что в соответствии с федеральным законодательством Москва как городское поселение является также муниципальным образованием, в котором выборные городские органы местного самоуправления не создаются.

Данный подход к определению правового статуса Москвы, безусловно, в большей степени, чем концепция двойного статуса органов власти, соответствовал Закону 154-ФЗ от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах и организации местного самоуправления в Российской Федерации». Для формирования в Москве обновленной системы местного самоуправления Концепцией предусматривался переходный период до конца 2003 г. — окончания срока полномочий составов районных собраний, избранных в декабре 1999 г.

13 июля 2001 г. был принят Закон г. Москвы № 32 «О внесении изменений и дополнений в Устав города Москвы». В отличие от концепции, новая редакция Устава не признавала за городом статуса муниципального образования. В то же время глава 9 Устава «Организация местного самоуправления в городе Москве» вводится в действие лишь по окончании установленного Концепцией переходного периода [7; 2]. Таким образом, до декабря 2003 г. Москва сохраняла отдельные черты муниципального образования.

Работа над новой законодательной базой местного самоуправления заняла около года, и 6 ноября 2002 г. был принят Закон города Москвы № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве». Согласно этому закону местное самоуправление реализуется в пределах границ внутригородских муниципальных образований, которые состоят из исполнительной власти — муниципалитета и представительной — муниципальных собраний [9].

Принятый почти через год Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не изменил структуру местного самоуправления в Москве: «Перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга определяются законами субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства» [16. Ст. 79].

Таким образом, в 2002 г. в Москве сформировалась система управления, которая проработала до 1 июля 2012 г. Вертикаль исполнительных органов государственной власти: город (мэрия во главе с мэром) — округ (префектура во главе с префектом) — район (управа района, возглавляемая главой управы). Представительный и законодательный орган государственной власти — Московская городская Дума. Органы местного самоуправления внутригородского муниципального образования: представительный — муниципальное Собрание и исполнительный — муниципалитет, возглавляемые руководителем муниципального образования.

При этом необходимо отметить, что органы местного самоуправления не принадлежат к исполнительной власти города и не подчиняются ей (как это было до принятия Закона города Москвы № 56, когда функции органов местного самоуправления исполняли управы района, так или иначе зависимые от Правительства Москвы).

После вступления в силу Постановления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 27 декабря 2011 г. № 560-СФ «Об утверждении изменения границы между субъектами Российской Федерации городом федерального значения Москвой и Московской областью» [14] и принятия новых законодательных актов, касающихся особенностей организации местного самоуправления на вновь присоединенных к городу территориях [6; 5], выявилась новая проблема. На территориях 19 поселений и 2 городских округов, которые вошли в состав Москвы, согласно Федеральному закону № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г.

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», органы местного самоуправления имели большие полномочия по сравнению с внутригородскими муниципальными образованиями. Многие функции на территории района города Москвы выполняли органы исполнительной власти города Москвы — управы района. На территориях, которые вошли в состав Москвы, не было институтов исполнительной власти на уровне районов, после изменения законодательства на присоединенных территориях появился институт исполнительной власти города Москвы — префектура Троицкого и Новомосковского административных округов.

В настоящее время на территории города установилась следующая структура институтов публичной власти. Вертикаль исполнительных органов государственной власти: город (мэрия во главе с мэром) — 12 административных округов (префектуры во главе с префектами; для новых Троицкого и Новомосковского административных округов была создана одна общая префектура) — районы (управа района, возглавляемая главой управы на территории «Старой Москвы»).

Система органов местного самоуправления в Москве отныне представлена тремя видами муниципальных образований: внутригородские муниципальные образования, поселения, городские округа. Проблема состоит в том, что все виды муниципальных образований имеют разные статусы и, соответственно, разные полномочия. Кроме того, и исполнительная власть в Москве имеет ассиметричную структуру: не во всех районах есть низовые звенья исполнительной власти города Москвы — управы района.

Говоря о векторе развития местного самоуправления в Москве, некоторые специалисты для улучшения взаимодействия двух уровней власти предполагают следующую систему организации власти в городе Москве — одноуровневая государственная власть субъекта федерации и местное самоуправление, имеющее два уровня.

Такая структура объясняется следующим.

Во-первых, это позволит проводить совещания в оперативном порядке.

Во-вторых, в результате такого преобразования повысится оперативность передачи служебной информации, увеличится финансовая база самих муниципальных образований. Такая модель может соответствовать общим требованиям Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Если сравнивать отечественное местное самоуправление в городах федерального значения, например, с соответствующей европейской практикой, то нетрудно обнаружить явные концептуальные отличия.

Так, в ФРГ и Австрии местное самоуправление — это не административная единица, как в России, а местное сообщество.

Существует еще одна отличительная черта местного самоуправления у этих стран.

Государство определяет муниципальные образования исходя из экономического потенциала. И если, например, на территории Вены как города федерального

значения организация институтов местного самоуправления, по мнению органов государственной власти австрийской столицы, нецелесообразна, то они замещают собой органы местного самоуправления — как исполнительные, так и представительные.

В свою очередь, дальнейшее развитие местного самоуправления в Москве возможно только при наличии конструктивного взаимодействия между органами государственной власти города и органами местного самоуправления. Совершенствование организации местного самоуправления в городе Москве является тем направлением работы, на котором должны быть сосредоточены совместные усилия органов государственной власти и представителей муниципального сообщества.

### ЛИТЕРАТУРА

- [1] Государственная власть и местное самоуправление в Москве / Под ред. С.А. Авакьяна. — М., 2001.
- [2] Закон города Москвы от 11 апреля 2012 г. № 8 «О внесении изменений в Закон города Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 „Об организации местного самоуправления в городе Москве“» // Ведомости Московской городской Думы. — 2012. — № 4. — Ст. 43.
- [3] Закон города Москвы от 11 сентября 1996 г. № 28-91 «О районной Управе в городе Москве» // Ведомости Московской Думы. — 1997. — № 1.
- [4] Закон города Москвы от 13 июля 2001 г. № 32 «О внесении изменений и дополнений в Устав города Москвы» // Ведомости Московской городской Думы. — 2001. — № 8. — Ст. 130.
- [5] Закон города Москвы от 27 июня 2012 г. № 30 «О внесении изменений в отдельные законы города Москвы» // Вестник мэра и Правительства Москвы. — 2012. — № 36.
- [6] Закон города Москвы от 28 июля 2011 г. № 36 «Об особенностях организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, включенных в состав внутригородской территории города Москвы в результате изменения границ города Москвы, и о внесении изменений в статью 1 Закона города Москвы от 6 ноября 2002 года № 56 „Об организации местного самоуправления в городе Москве“» // Ведомости Московской городской Думы. — 2011. — № 9. — Ст. 225.
- [7] Закон города Москвы от 28 июня 1995 г. «Устав города Москвы» (ред. от 27 июня 2012 г.) // КонсультантПлюс: справочно-информационная система. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=MLAW;n=136321>
- [8] Закон города Москвы от 28 июня 1995 года «Устав города Москвы» // Ведомости Московской Думы. — 1995. — № 4.
- [9] Закон города Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» // Ведомости Московской городской Думы. — 2002. — № 12. — Ст. 276.
- [10] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.; с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2009. — № 4. — Ст. 445.
- [11] Определение Верховного Суда Российской Федерации от 27 ноября 2001 г. № 5-Г01-149 «О признании противоречащим федеральному законодательству пункта 3 статьи 29 Закона города Москвы „Устав города Москвы“» (извлечение). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=MLAW;n=42110>
- [12] *Потов С.И.* Особенности механизмов взаимодействия институтов государственной власти и органов местного самоуправления в городе Москве: Дисс. ... канд. полит. наук. — М., 2010.

- [13] Постановление Правительства Москвы от 20 марта 2001 г. № 262-ПП «О Концепции дальнейшего развития местного самоуправления в городе Москве» // Вестник Мэрии Москвы. — 2001. — № 14.
- [14] Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 27 декабря 2011 г. № 560-СФ «Об утверждении изменения границы между субъектами Российской Федерации городом федерального значения Москвой и Московской областью» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2012. — № 1. — Ст. 17.
- [15] Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=54553>
- [16] Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 10 июля 2012 г.). URL: <http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment>

## **GENESIS AND DEVELOPMENT OF THE INSTITUTES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN MOSCOW AFTER ADOPTION OF THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION**

**R.A. Agafonov**

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

The article is devoted to development of institutes of local self-government in Moscow. In the given article was analyzed the law base of local self-government. The structure of the institutes of public management was depicted as well.

**Key words:** Moscow, municipal government.