
К ВОПРОСУ О ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ГОРОДА МОСКВЫ В СФЕРЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА

Михаил Нуркин*

Цель статьи – введение в проблематику, связанную с взаимодействием органов государственной власти и органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований города Москвы. Автор предлагает рассмотреть административно-территориальное устройство города Москвы и обращает внимание на некоторые аспекты проблемы установления и изменения границ внутригородских муниципальных образований.

Для города Москвы, города федерального значения - как субъекта Российской Федерации, статьей 79 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ были установлены определенные особенности в организации местного самоуправления.

Вызвано это тем, что город Москва имеет сложное административное деление, а также социальную и транспортную инфраструктуру, требующую централизованного обеспечения и обслуживания.

Территориальными единицами города Москвы являются районы, входящие в состав одного из девяти административных округов. В административных округах осуществляют свою деятельность органы исполнительной власти города Москвы - префектуры, в районах - органы государственной власти управы и органы местного самоуправления.

Районы и административные округа имеют наименования и границы, закреп-

ляемые правовыми актами города Москвы.

Помимо этого в состав Москвы могут входить территории, примыкающие к границам города, и территории, находящиеся на территории другого субъекта Российской Федерации - Московской области. Например, территория в пределах Московской кольцевой автомобильной дороги (МКАД), и территории, примыкающие к внешним границам полосы отвода МКАД, относятся к отдельным районам города Москвы, входящим в тот или иной административный округ.

К территориальным аномалиям можно отнести анклав, а также населенные пункты, расположенные на значительном расстоянии от основной части соответствующих муниципальных образований - поселки Акулово и Восточный, Некрасовка, Рублево (с деревней Мякинино), Внуково и Толстопальцевский сельсовет в составе поселка Толстопальцево и деревни Толстопальцево, Новобратцевский, Липки и Милицейский (бывшая часть города Щербинка);

* Нуркин Михаил Георгиевич,
советник Контрольного управления Мэра и Правительства Москвы

- деревни: Захарьино, Захарьинские дворики (часть), Федосьино и Щербинка;
- аэропорт Шереметьево;
- город Зеленоград;
- территории, включенные в состав города Зеленограда, с населенными пунктами;
- поселок Малино;
- дачный поселок Алабушево (часть);
- деревни: Кутузово, Ново-Малино и Рожки².

Самым большим анклавом в Москве и во всем Центральном федеральном округе является город Зеленоград, который относится к городу Москве, но со всех сторон окружен территорией Московской области. В нем насчитывается 215,7 тысяч жителей. Территория города разделена на 3 района, в которых существуют 5 внутригородских муниципальных образований (Крюково, Матушкино, Савелки, Силино, Старое Крюково), а сам город обладает статусом административного округа города Москвы. Наличие анклавов является фактором, осложняющим жизнь населения и деятельность органов местного самоуправления, однако образование таких анклавов практически никак не связано с муниципальной реформой.

Ранее на территории города Москвы создавались территориальные единицы с особым статусом (ТЭОС), в которых местное самоуправление не осуществлялось, поскольку создавалась специальная администрация по управлению данной территорией. Но федеральная конституционная реформа повлияла на законодательство города Москвы, и подобные положения изменены.

В настоящее время местное самоуправление осуществляется на всей территории города Москвы (и отнесенных к ней территориях) вне зависимости от статуса территорий, в границах внутригородских муниципальных образований, создаваемых на территории районов города Москвы. В одном районе города Москвы может быть создано несколько муниципальных образований, но муниципальные образования не могут включать в себя территории нескольких районов.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ в статье 2

определяет внутригородскую территорию города федерального значения как часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. В то же время указанный федеральный закон определяет муниципальное образование как городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения. Таким образом, федеральный законодатель ставит знак равенства между двумя этими понятиями и говорит о том, что муниципальное образование в городе федерального значения – это часть его территории.

Следует отметить, что этим же федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в статье 79 закрепляется положение о том, что местное самоуправление в городах федерального значения осуществляется органами местного самоуправления на внутригородских территориях. А далее в этой же статье говорится о том, что в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге установление и изменение границ внутригородских муниципальных образований, их преобразование осуществляются законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга с учетом мнения населения соответствующих внутригородских территорий.

В данном контексте, говоря о Москве, нужно обратить внимание на то, что в законодательстве города нет понятия «внутригородская территория». С одной стороны, в Основных положениях Устава города Москвы закреплено положение, согласно которому местное самоуправление осуществляется на территориях внутригородских муниципальных образований в городе Москве (далее – муниципальные образования) путем проведения местных референдумов, выборов, собраний и конференций, проявления гражданской инициативы, через органы местного самоуправления и иные формы местного самоуправления, создаваемые по мере формирования социально-экономических, финансовых и организационных предпосылок. С

другой стороны, в главе 9, посвященной организации местного самоуправления, этого же Устава в статье 54, закреплено положение, по которому местное самоуправление в городе Москве осуществляется в границах внутригородских муниципальных образований, создаваемых на территориях районов города Москвы (включая районы города Зеленограда) в соответствии с федеральным законодательством и законами города Москвы.

Таким образом, в соответствии с Уставом города Москвы внутригородские муниципальные образования не являются территориальными единицами города Москвы и создаются на территориях районов.

Несмотря на это, статья 1 Закона города Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве»⁴ закрепляет норму, согласно которой внутригородское муниципальное образование в городе Москве (далее - муниципальное образование) - часть территории города Москвы, в границах которой осуществляется местное самоуправление.

На наш взгляд, такая непоследовательность московских законодателей создает ряд проблем в процессе взаимодействия государственных органов власти и органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований. Кроме того, это создает определенные сложности в ходе построения эффективной модели организации публичной власти в городе Москве.

Районы города Москвы - это довольно большие территории с населением, достигающим до ста и более тысяч человек. Орган управления, действующий на такой территории, не всегда сможет эффективно решать вопросы местного значения по решению насущных проблем каждого конкретного человека, а местное самоуправление для того и формируется, чтобы каждый мог принять участие в решении насущных проблем.

В городе Москве 123 района, но 125 муниципальных образований. В двух районах на территории города Зеленограда по 2 муниципальных образования. Таким образом, не полностью совпадают границы территории района и муниципального образования, однако муниципальное образование не может охватывать часть одного района, часть другого, оно обязательно должно быть в грани-

цах района, может занимать только половину района и т.д. Таким образом, на сегодняшний день сформировано 125 муниципальных образований.

На наш взгляд необходимо закрепление за внутригородскими муниципальными образованиями статуса территориальных единиц города Москвы, дальнейшее их разукрупнение и создание в границах территорий районов не одного внутригородского муниципального образования, а, по примеру Зеленоградского административного округа города Москвы, столько муниципальных образований, сколько это необходимо для более качественного решения насущных проблем каждого жителя города Москвы.

Для этого необходим постепенный переход от сложившейся в Москве ситуации, когда в городских районах одновременно сосуществуют государственная власть, представленная территориальными органами исполнительной власти города (управами районов), а также муниципальная власть в лице представительного органа (муниципального Собрания) и муниципального исполнительного органа (муниципалитета) к следующему разделению властей: на общегородском, окружном и районном уровне - государственная власть, на территории внутригородского муниципального образования - только муниципальная власть, что более четко соответствует как Конституции Российской Федерации, так и современным тенденциям развития публичной власти.

Также необходимо внесение ряда изменений в Устав города Москвы, касающихся территориального устройства.

Кроме того, нужно отметить, что довольно туманно и непоследовательно в законодательстве определен порядок взаимодействия населения, органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований и органов государственной власти в процессе определения границ территорий муниципальных образований.

В данном контексте необходимо подчеркнуть, что и Европейская хартия местного самоуправления, и Конституция РФ закрепляет требование об учете мнения населения только при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление. Получается, что процесс

установления территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, никак не регламентируется вышеназванными правовыми актами. Однако логично предположить, что если изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения этих территорий, то и установление этих границ также возможно только с учетом мнения населения, поскольку любое установление предполагает предшествующее ему изменение. Другой вопрос, откуда исходит инициатива об установлении на определенной территории местного самоуправления – от государства или от населения этой территории. В уже упоминавшейся статье 85 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» констатируется, что именно государство выступает с инициативой создания муниципальных образований, однако в этой статье ничего не говорится о внутригородских муниципальных образованиях. Особенность установления границ внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения закреплена в статье 79 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и выражается в том, что законодатель четко закрепил обязательность учета мнения населения соответствующих внутригородских территорий при принятии законов городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга об установлении, изменении границ внутригородских муниципальных образований, их преобразовании. Кроме того процесс установления границ муниципальных образований в этих субъектах РФ может происходить в любой момент и инициатива по активации этого процесса может исходить от населения.

На наш взгляд, необходимо внесение соответствующих положений и в статьи 11-13 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устанавливающие требования к процессу установления и изменения гра-

ниц территорий муниципальных образований.

Особого внимания, по нашему мнению, заслуживает пункт 3 статьи 1 Закона города Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве», который разделяет понятия «образование муниципальных образований» и «установление границ их территорий и наименований», а также закрепляет положение, согласно которому указанные действия осуществляются законом города Москвы по представлению Мэра Москвы с учетом исторических и иных местных традиций, географических, градостроительных особенностей, социально-экономических характеристик соответствующих территорий, расположения транспортных коммуникаций, наличия инженерной инфраструктуры и других особенностей территорий. Необходимо отметить, что в федеральном законодательстве нет термина «образование муниципальных образований». Исходя из смысла федерального законодательства, под «образованием муниципальных образований» понимается «установление границ их территорий» и наделение соответствующих муниципальных образований соответствующим статусом⁵. Статус у муниципального образования в городе Москве может быть только один – внутригородское муниципальное образование. Сказанное позволяет прийти к выводу, что под образованием муниципальных образований в городе Москве можно понимать только установление границ их территорий. Тогда непонятно, зачем в московском законе вводится понятие «образование муниципальных образований». Кроме того, в упомянутой первой статье Закона города Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» в пункте 4 говорится о том, что «установление и изменение границ территорий муниципальных образований, объединение, преобразование или упразднение муниципальных образований осуществляются законами города Москвы по инициативе населения, органов местного самоуправления, а также органов государственной власти города Москвы в соответствии с Уставом города Москвы и с учетом мнения населения соответствующей территории». Возникает вопрос – как же все-таки происходит

процесс образования внутригородских муниципальных образований города Москвы или установление границ их территорий. Понятно, что это должно происходить на основании закона города Москвы, по инициативе населения, органов местного самоуправления и пусть даже органов государственной власти города Москвы, но если есть положение о том, что этот закон должен быть принят по представлению Мэра Москвы, то должен быть и порядок взаимодействия населения и органов местного самоуправления с Мэром Москвы по установлению границ территорий

внутригородских муниципальных образований.

Однако ни в Уставе города Москвы, ни в Законе города Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» не прописан вышеуказанный порядок взаимодействия.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что Закон города Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» в пунктах 3 и 4 статьи 1 содержит две взаимоисключающие друг друга нормы и требует корректировки.

ON THE ISSUE OF INTERACTION BETWEEN THE STATE BODIES OF POWER AND THE BODIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT OF MOSCOW IN THE SPHERE OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL ORGANIZATION

The paper makes an introduction to the agenda of interaction between of public authorities and local municipalities of Moscow. The author suggests considering the administrative-territorial system of Moscow and draws attention to certain aspects of

demarcation and revision of borders of Moscow's municipalities.

M. Nurkin,
Adviser, Accounting Office of the Mayor
and the Government of Moscow

Ключевые слова:

установление, изменение, территория, граница, население, мэр, образование, взаимодействие, орган власти, район, округ, местное самоуправление.

Keywords:

demarcation, revision, territory, border, population, Mayor, municipality, interaction, authorities, area, district, local self-government.

Литература:

- ¹ Российская газета. № 202. 2003.
- ² См.: Закон г. Москвы от 05.07.1995 № 13-47 (ред. от 15.07.2009) «О территориальном делении города Москвы» // Ведомости Московской Думы. № 5. 1995.
- ³ Собрание Законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
- ⁴ Тверская, 13. № 139. 2002.
- ⁵ См. подпункт 1, п. 1, ст. 85 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».