

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2023.54.86.009

## Особенности организации местного самоуправления в отдельных типах муниципальных образований в городе Москве – муниципальный округ, городской округ, поселение

**Миллер Дмитрий Георгиевич**

Аспирант,  
Российский государственный университет правосудия,  
117418, Российская Федерация, Москва, ул. Новочерёмушкинская, 69;  
e-mail: Miller.Dmitry.Msk@gmail.com

### Аннотация

В настоящей статье раскрываются особенности организации власти на местном уровне в г.Москве. Автором дается определение основных территориальных единиц, которые входят в структуру субъекта Российской Федерации, также раскрываются особенности осуществления местного самоуправления, присущие различным муниципальным образованиям. В вводной части исследования рассматриваются исторические факты, а также изменение количества муниципальных образований столицы в течение определенного промежутка времени. Далее автором анализируются вопросы организации власти, законодательного регулирования вопросов местного значения, бюджетирования внутри города федерального значения Москвы, а также выборов (электоральных циклов). Автором поднимается вопрос понятия «муниципальный округ», кроме того, затрагивается тема правовых нововведений, которая рассматривается во взаимосвязи общих направлений развития власти на местах, при этом сравнение с иными крупными городами Российской Федерации не проводится. В заключительной части настоящего исследования, соответственно, автором делается вывод о том, что в Москве сложилась сложная система взаимодействия органов местного самоуправления и исполнительной власти через призму подзаконных актов, предлагается соответствующее решение вышеуказанной проблемы, с целью недопущения неравенства по отношению к конкретному муниципальному образованию.

### Для цитирования в научных исследованиях

Миллер Д.Г. Особенности организации местного самоуправления в отдельных типах муниципальных образований в городе Москве – муниципальный округ, городской округ, поселение // Вопросы российского и международного права. 2023. Том 13. № 4А. С. 71-77. DOI: 10.34670/AR.2023.54.86.009

### Ключевые слова

Город федерального значения, местное самоуправление, административный округ, городское округ, поселение, район, муниципальное образование, столица, руководитель управы, глава муниципального образования.

## Введение

Местное самоуправление (далее также МСУ) – это один из главных признаков государства, подчёркивающий его демократический характер.

Реформа местного самоуправления в Российской Федерации на данном историческом этапе, несомненно, все больше и больше набирает обороты, являясь одной из первостепенных задач, которые стоят перед государством. Вероятно, именно по этой причине институт местного самоуправления стоит на одном уровне с такими институтами, как институт государственной власти, формы правления, устройства государства и иные.

## Основная часть

На федеральном уровне положения о местном самоуправлении закреплены в Конституции Российской Федерации. Ст. 12 говорит о том, что «в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление...». Ко всему прочему, вопросы местного самоуправления регулируются еще в ряде статей Конституции, например, в ст.130-133. В соответствии с поправками к Конституции, принятыми в 2020 году, местное самоуправление включается в единую систему публичной власти. Другой акт, который регулирует основы местного самоуправления, это ФЗ от 6.10.2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Также правоотношения по вопросам МСУ регулируются на основе Европейской Хартии.

Местное самоуправление в России, и в частности в Москве, является результатом важных реформ демократического и либерального характера, которые начались в стране после 1991 г. Город Москва тогда делился на 33 района. В каждом из которых был действующий районный Совет народных депутатов, исполнительный комитет районного Совета, районный комитет КПСС, занимавший важное место в определении стратегии руководства районом.

В результате принятия ФЗ от 27.05.2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [Федеральный от N 136-ФЗ] уточнены общие принципы организации МСУ в части расширения вариативности моделей организации местного самоуправления. Это было сделано с одной лишь целью: а именно для приближения муниципальной власти к народу, а также для увеличения эффективности ее работы по обеспечению жизнедеятельности населения, повышению качества жизни.

На заседании Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления 26.05. 2014 г. Президент РФ В.В. Путин указал: «Регион обязан гарантировать муниципалитету стабильность установленных правил... Регионам в ближайшее время предстоит серьезная работа по определению оптимальной модели организации МСУ на своих территориях».

Сегодняшняя система управления Москвой складывалась с 1991 года в процессе коренных изменений всей системы управления государством.

Позднее в Москве образовалось 10 административных органов, 148 муниципальных округов, которые после стали называться районами.

Вскоре количество районов было сокращено до 125. Представительным органом на городском уровне была Московская городская дума, а исполнительная власть передана мэру города, который избирается населением.

Между тем, уже тогда Москва имела несколько неопределенный статус. Юридически – Москва – это столица, однако она также являлась городом-поселением, в связи с чем ее рассматривали не только как субъект федеративного государства, но и как муниципальное образование.

В связи с тем, что у Москвы сформировалась такая двойственность, то Устав города до 13 июля 2001 года допускал наличие двойного статуса для представительного и исполнительного органов власти, но в сегодняшнее время у Москвы на законодательном уровне закреплён единственный вариант организации местного самоуправления: муниципальные образования могут быть созданы только на субгородском уровне.

Организация власти в Москве происходит в том числе посредством принятия решений органами местного самоуправления. Поэтому присутствует непосредственное участие муниципальных Советов депутатов в ряде городских дел. Представительные органы местного самоуправления также имеют право на осуществление законодательной инициативы в Московской городской Думе.

Хотелось бы обратить внимание, что с целью дополнительного стимулирования депутатов на муниципальном уровне был принят Закон г. Москвы от 29.05.2013 г. №25. Данный акт допускает возможность из бюджета города Москвы субсидии бюджету муниципального образования с целью денежного поощрения депутатов. Основным критерием является активное участие депутата при осуществлении им своих полномочий. Однако, Законом Москвы установлена обязанность депутатов принимать участие в заседаниях представительного органа, а также рассматривать обращения физических, юридических и иных лиц.

Таким образом, в соответствии с одним законом – депутаты должны исполнять свою работу на общественных началах (на постоянной основе имеют право работать не более 10% депутатского корпуса), а в силу другого закона – за эти же действия получать денежное довольствие в виде материального вознаграждения. Некоторые авторы считают это своего рода бюрократизмом [Антипов, Мусинова, 2013].

На данный момент в Москве 146 внутригородских муниципальных образований – 125 муниципальных округов, 2 городских округа и 19 поселений.

Территориальные единицы Москвы представлены:

- административными округами, которые являются самостоятельными единицами города., образуются с целью осуществления административного управления соответствующими территориями подразделений и служб отраслевых органов городской администрации, а также для ведения контроля за исполнением правовых актов города.. Округ состоит из нескольких районов города., и при этом его границы не пересекаются друг с другом. Осуществление исполнительно-распорядительной функции производится в том числе представителями профильных департаментов городской мэрии;
- районами, которые являются территориальными единицами города., образуются посредством исторических и географических особенностей. Обусловлены численностью населения, социально-экономическими характеристиками, инженерной инфраструктурой и иными возможностями решения местных вопросов в интересах своего населения. Внутригородские муниципальные образования характеризуются наличием избирательных округов, в отличие от административных округов, в которые муниципальные округа включаются.

Согласно части 2 статьи 1 Закона г. Москвы от 6 ноября 2002 года. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» местное самоуправление в городе Москве

осуществляется во внутригородских муниципальных образованиях - муниципальных округах (далее также МО), городских округах (далее также ГО), поселениях.

То есть законодатель субъекта указывает на наличие нового вида муниципального образования, который ранее был неизвестен федеральному законодательству – а именно: муниципальный округ. Между тем, до возникновения Троицкого и Новомосковских административных округов, в рассматриваемой статье предполагалось, что местное самоуправление осуществляется в границах внутригородских муниципальных образований в городе Москве, которые создаются на территории районов города Москвы (в том числе с районами города Зеленограда).

Это не единственная особенность г.Москвы, также перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов определяются самостоятельными законами города Москвы.

Бюджетная система столицы состоит из бюджетов двух уровней: - бюджет города и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов - бюджеты муниципальных образований города Москвы.

Особенность заключается в том, что бюджет города Москвы и свод бюджетов муниципальных образований составляют консолидированный (общий) бюджет города Москвы.

Бюджет города Москвы составляется Правительством города, принимается и утверждается Московской городской Думой и подписывается Мэром Москвы.

При этом формирование расходов местного бюджета (например, в любом из муниципальных округов) осуществляется в соответствии с расходными обязательствами МО, обусловленными полномочиями органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения и осуществлению переданных государственных полномочий Москвой.

В муниципальном округе бюджет утверждается Советом депутатов МО и подписывается главой соответствующего муниципального образования.

Органы местного самоуправления опираются на Бюджетный кодекс РФ и законодательные акты города Москвы с целью определения вопросов затрат средств местного бюджета на решение проблем локального значения. Также, они определяют обеспечение финансирования расходов в пределах средств, которые передаются из бюджета Москвы на выполнение государственных полномочий города (выделение производится в соответствии с утвержденными Положениями о бюджетном процессе).

Организация власти в Москве имеет ряд органов местного самоуправления территориальных органов исполнительной государственной власти.

Структуру органов местного самоуправления в каждом муниципальном образовании составляют Совет депутатов (который является представительным органом), глава муниципального образования (который является высшим должностным лицом органа местного самоуправления), а также исполнительно-распорядительный орган (в муниципальных округах – администрация или аппарат Совета депутатов, в городских округах и поселениях – администрация). В городских округах Троицк и Щербинка в структуру также входит контрольно-счетный орган.

В муниципальных округах руководитель управы назначается на срок полномочий Мэра Москвы. Назначение осуществляется постановлением Правительства столицы. Между тем вышеуказанное Постановление служит основанием для заключения с главой управы срочного служебного контракта.

В городских округах, например, г.о. Троицк глава городского округа избирается на пять лет

Советом депутатов из числа кандидатов, представленных комиссией по результатам конкурса.

Что касается поселений, например, Внуковского поселения г.Москвы, то в нем глава поселения является высшим должностным лицом, который избирается депутатами Совета депутатов из своего состава открытым голосованием на срок полномочий Совета депутатов большинством голосов от установленной численности депутатов.

Выборная система г.Москвы также отличается от иных городов России. На практике выборы - это инструмент волеизъявления граждан демократического государства. Важно отметить, что в городе Москве существует значительная разница в электоральных циклах (совокупность последовательно проводимых выборов ключевых органов власти).

Например, в муниципальных и городских округах г.Москвы электоральный цикл представлен следующими периодами: 2004 г., 2008 г., 2012 г., 2017 г., 2022 г., 2027 г. , в поселениях г. Москвы - 2018 г., 2023 г., 2028 г. (Новомосковский округ) и 2019 г., 2024 г., 2029 г. (Троицкий округ). Все периоды равны пяти годам. Это обусловлено в том числе выборными циклами поселений в бытность частью Московской области (до включения в состав г.Москвы). Выборы мэра проводились в 1991 г., 1996 г., 1999 г., 2003 г., 2013 г., 2018 г., в Московскую городскую Думу выборы проводились в 1993 г., 1997 г., 2001 г., 2005 г., 2009 г., 2014 г., 2019 г.

Таким образом, Москва с точки зрения ее электоральной культуры является примером заниженной, но при этом не всегда самой низкой в государстве электоральной активности [Ашихмина, 2009, с.306].

На основании вышеизложенного, в настоящее время в городе федерального значения Москва сложился своеобразный подход, в соответствии с которым статус внутригородских МО имеет различное значение. Наиболее ярко и выражено это проявилось, когда к Москве присоединилась часть территорий Московской области в рамках Троицкого и Новомосковского административных округов, поселения и городские округа в которых имеют статус самостоятельных муниципальных образований. Важно отметить, что уже на протяжении более 10 лет (т.е. с момента включения данных территорий в состав Москвы), постоянно продлевается переходный период, который делает положение этих муниципальных образований и правовое регулирование в них несколько двойственным, что ввиду особенностей территориального развития и высокой долей сельских земель и частного сектора внутри ТиНАО может быть оправдано.

## Заключение

Таким образом, в Москве сложилось два вида муниципальных образований. 1 – старые (внутригородские муниципальные образования – муниципальные округа), 2 – новые (поселения и городские округа). Соответственно, сам собой напрашивается вопрос о равенстве данных муниципальных образований в городе федерального значения, в связи с тем, что у них различная система избрания (назначения) главы муниципального образования, решение вопросов бюджета, мер поощрения депутатов за исполнение отдельных полномочий города Москвы (в ТиНАО из городского бюджета не осуществляется), законодательного регулирования (в том числе в части присутствия ГБУ города Москвы в сфере ЖКХ, благоустройства и уборки отходов).

Однозначно ответить на вопрос о равенстве невозможно, при территориальном реформировании системы местного самоуправления города федерального значения важно не применять типичные схемы, а напротив, учитывать специфику муниципальных образований, а

также различные условия их социально-экономического развития.

Считаем, что в настоящее время сложилась сложная система взаимодействия ОМСУ и исполнительной власти г.Москвы через ряд подзаконных актов. Полагаем, что упростить коммуникацию между властью смогут помочь разработанные профильным департаментом Правительства Москвы регламенты взаимодействия государственных органов и ОМСУ по вопросам муниципальной деятельности, в том числе с целью недопущения неравенства по отношению к конкретному муниципальному образованию.

## Библиография

1. Конституция Российской Федерации
2. Федеральный от N 136-ФЗ (. от "О внесении в 26.3 Федерального "Об принципах (представительных) и государственной Российской " и закон "Об организации в Российской " // " газета", N 19,
3. Об утверждении состава Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления и состава президиума этого Совета: источник <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102158908&backlink=1&&nd=102429046>
4. Закон г. Москвы от 29 мая 2013 г. N 25 "О внесении изменений в Закон города Москвы от 11 июля 2012 года N 39 // [Электронная система] / СПС «КонсультантПлюс»
5. Антипов С.В., Мусинова Н.Н. О некоторых аспектах организации местного самоуправления в городе Москве / С.В. Антипов, Н.Н. Мусинова // Вестник университета управления). - М.: ГУУ, -2013. - №8. - С.82-86.
6. Официальный сайт. Совет муниципальных образований города Москвы <https://amom.ru/org-msu/>
7. Ашихмина Я. Г., Панов П. В., Подвинцев О. Б. О критериях оценки выборов //Полис. Политические исследования. – 2004. – №. 4. – С. 139-146.
8. Соловьев А. И. Электоральная политика современного российского государства //Государственное управление. Электронный вестник. – 2004. – №. 3. – С. 6.
9. Официальный сайт ЦИК России<http://www.cikrf.ru/>
10. Ашихмина Я.Г. Электоральные циклы в России: изменение типологических характеристик выборов / Я.Г.Ашихмина /Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2009. Вып. 9. — С. 303-316.

## Features of the organization of local self–government in certain types of municipalities in the city of Moscow - municipal district, urban district, settlement

**Dmitrii G. Miller**

Postgraduate Student,  
Russian State University of Justice,  
117418, 690 Novocheremushkinskaya str., Moscow, Russian Federation;  
e-mail: Miller.Dmitry.Msk@gmail.com

### Abstract

This article reveals the peculiarities of the organization of power at the local level in Moscow. The author gives a definition of the main territorial units that are part of the structure of the subject of the Russian Federation, also reveals the peculiarities of the implementation of local self-government inherent in various municipalities. The introducing part of the article examines historical facts, as well as the change in the number of municipalities of the capital over a certain period of time. Further, the author analyzes the issues of power organization, legislative regulation

of local issues, budgeting within the federal city of Moscow, as well as elections (electoral cycles). The author raises the question of the concept of "municipal district", in addition, the topic of legal innovations is touched upon, which is considered in the relationship of the general directions of development of local authorities, while comparison with other large cities of the Russian Federation is not made. In the final part of this study, accordingly, the author concludes that Moscow has developed a complex system of interaction between local self-government and executive authorities through the prism of by-laws, an appropriate solution to the above problem is proposed, in order to prevent inequality in relation to a particular municipality

### For citation

Miller D.G. (2023) Osobennosti organizatsii mestnogo samoupravleniya v otdel'nykh tipakh munitsipal'nykh obrazovaniy v gorode Moskve – munitsipal'nyi okrug, gorodskoi okrug, poselenie [Features of the organization of local self-government in certain types of municipalities in the city of Moscow - municipal district, urban district, settlement]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 13 (4A), pp. 71-77. DOI: 10.34670/AR.2023.54.86.009

### Keywords

Federal city, local government, administrative district, city district, settlement, district, municipality, capital, head of the administration, head of the municipality.

### References

1. The Constitution of the Russian Federation
2. Federal Law No. 136-FZ (. from "On Amendments to 26.3 of the Federal Law "On Principles (Representative) and State of the Russian Federation " and the law "On Organization in the Russian Federation " // " Gazeta", N 19,
3. On approval of the composition of the Council under the President of the Russian Federation for the Development of Local Self-Government and the composition of the Presidium of this Council: source <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102158908&backlink=1&&nd=102429046>
4. The Law of Moscow of May 29, 2013 N 25 "On amendments to the Law of the City of Moscow of July 11, 2012 N 39 // [Electronic system] / SPS "ConsultantPlus"
5. Antipov S.V., Musinova N.N. On some aspects of the organization of local self-government in the city of Moscow / C.V. Antipov, N.N. Musinova // Bulletin of the University of Management). - Moscow: GUU, -2013. - No. 8. - pp.82-86.
6. Official website. Council of Municipalities of the City of Moscow <https://amom.ru/org-msu/>
7. Ashikhmina Ya. G., Panov P. V., Podvintsev O. B. On election evaluation criteria //Policy. Political studies. - 2004. – No. 4. – pp. 139-146.
8. Soloviev A. I. Electoral politics of the modern Russian state //Public administration. Electronic Bulletin. – 2004. – №. 3. – P. 6.
9. Official website of the CEC of Russia <http://www.cikrf.ru/>
10. Ashikhmina Ya.G. Electoral cycles in Russia: Changing typological characteristics of elections / Ya.G.Ashikhmina /Scientific Yearbook of the Institute of Philosophy and Law of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences. 2009. Issue 9. — pp. 303-316.