

УДК 352.075

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНЫХ СВЯЗЕЙ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МЕЖДУ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В МОСКВЕ

Т.А. ПОРТНОВА

МОСКОВСКАЯ ГОРОДСКАЯ ДУМА

В статье рассмотрены направления совершенствования межмуниципальных связей и взаимодействия между органами местного самоуправления в городе федерального значения на примере города Москвы. Приведены особенности межмуниципального взаимодействия в ряде стран Европы. Предложен методический подход к формированию кодекса лучших практик для внутригородских муниципальных образований и дана перспективная модель нормативного регулирования межмуниципального взаимодействия в городе Москве.

Ключевые слова: *местное самоуправление, межмуниципальное сотрудничество, межмуниципальные связи, нормативные правовые документы, регулирование.*

Важнейшим направлением работ по повышению эффективности функционирования системы местного самоуправления в городе федерального значения является развитие межмуниципального сотрудничества и межмуниципальных связей между органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований (ВМО).

Местное самоуправление является непременным атрибутом любого современного демократического общества. За рубежом используется громадное количество разнообразных моделей и типов организации местного самоуправления [3, 5]. В Москве местное самоуправление представлено 146 органами, которые отличаются между собой площадью территории, количеством и социально-демографическим составом жителей, объемом и структурой производственной базы. Каждое из ВМО функционирует на конкретной внутригородской территории. В составе органов местного самоуправления, в соответствии с действующим Законом города Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве», присутствует три типа образований:

IMPROVEMENT OF INTERMUNICIPAL COMMUNICATIONS AND INTERACTIONS BETWEEN LOCAL GOVERNMENTS IN THE CITY OF MOSCOW

T.A. PORTNOVA

In article the directions of improvement of intermunicipal communications and interaction between local governments in the city of federal value on the example of the city of Moscow are considered. Features of intermunicipal interaction in a number of the countries of Europe are given. Methodical approach to formation of the code of the best the practician for intracity municipalities is offered and the perspective model of standard regulation of intermunicipal interaction in the city of Moscow is given.

KEYWORDS: *local government, intermunicipal cooperation, intermunicipal communications, normative legal documents, regulation.*

муниципальный округ, городской округ и поселение. Все ВМО выполняют свои функции в соответствии с действующим законодательством и финансируются из бюджета Москвы. Взаимоотношения между ВМО можно рассматривать с одной стороны как партнерство и взаимодействие, а с другой – как состязательность и конкуренцию. Деятельность основного состава ВМО отражает специфические особенности управления городом федерального значения, связанные с необходимостью сохранения вертикали власти в целях обеспечения безопасности жизни и здоровья населения. Для сохранения единства власти функции и полномочия органов местного самоуправления в Москве минимизированы [5].

Согласование интересов между органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, а также между всеми участниками отношений на городской территории во многом зависят от того как взаимодействуют между собой органы местного самоуправления. Отечественный и зарубежный опыт развития местного самоуправления свидетельствует о том, что эффективным инструментом становится меж-

муниципальное сотрудничество и взаимодействие [1]. ВМО является формой объединения и согласования интересов, координации действий муниципальных образований и их органов. Оно используется не только для повышения эффективности решения вопросов местного значения, но и в целях представительства интересов муниципальных образований на всех уровнях государственной власти. Право межмуниципального сотрудничества регулируется Федеральным законом от 06 октября 2003 № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», также законами субъектов Российской Федерации и муниципальными нормативными правовыми актами. Основными целями межмуниципального сотрудничества и взаимодействия являются:

- объединение финансовых средств, материальных и иных ресурсов муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения;
- организация взаимодействия органов местного самоуправления местного значения;
- выражение и защита общих интересов муниципальных образований;
- содействие развитию местного самоуправления;
- формирование условий стабильного развития экономики

Как правило, межмуниципальное сотрудничество осуществляется путем: учреждения (создания) межмуниципальных организаций; участия в сформированных межмуниципальных организациях; участия в работе межмуниципальных средств массовой информации и др. [1]. К зарубежным моделям межмуниципального сотрудничества, которые могут быть использованы в российской практике, можно отнести: софинансирование расходов; договор на приобретение услуг; создание совместных администраций; развитие ассоциативных форм межмуниципального сотрудничества и кредитные организации.

Решение об участии в межмуниципальном сотрудничестве принимают представительные органы муниципальных образований. Важную роль на развитие межмуниципального сотрудничества оказывают объединение органов местного самоуправления.

Муниципальные образования объединяются для межмуниципального сотрудничества в целях согласования интересов, координации действий не только по решению вопросов местного значения, но и для взаимодействия с федеральными и региональными органами власти.

Анализ зарубежной практики кооперации позволил систематизировать применяемые в различных странах формы межмуниципального сотрудничества и связей (табл. 1).

В столичном мегаполисе ключевой организационной структурой по реализации межмуниципального сотрудничества и межмуниципальных связей выступает ассоциация – Совет муниципальных образова-

ний Москвы. Деятельность Совета строится на основе Европейской хартии местного самоуправления, международных договоров Российской Федерации, Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, федеральных законов «О некоммерческих организациях», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Закона города Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве» и других нормативных правовых актов. Целями деятельности Совета являются организация взаимодействия органов местного самоуправления муниципальных образований, выражение, представление и защита общих интересов членов Совета. В рамках межмуниципального сотрудничества Советом на национальном уровне заключены соглашения о сотрудничестве и взаимодействии с Советами муниципальных образований Московской области, Санкт-Петербурга, Калужской, Тульской областей Чеченской Республики. Безусловно, данные соглашения становятся хорошими инструментами повышения эффективности работы каждого муниципального образования и направлены на развитие финансовых, экономических, правовых и социальных основ местного самоуправления.

Значимость органов местного самоуправления определяется тем, что в повседневной жизни граждане сталкиваются именно с деятельностью этих органов, поскольку они оказывают решающее влияние на создание в соответствующей территории условий для жизнеобеспечения населения, хотя общее направление социально-экономической и политической деятельности определяется центральными органами государственной власти и управления.

Анализ аналитических материалов о состоянии местного самоуправления в России позволяет сделать вывод о том, что сложившаяся система как на национальном, так и на московском уровне связана с определенными проблемами, среди которых:

- ограниченность финансово-материальных ресурсов и объектов инфраструктуры для эффективного решения вопросов местного значения;
- дефицит квалифицированных кадров, восполнение которого в короткие сроки трудноосуществимо;
- недостаток у органов власти вновь созданных муниципальных образований опыта самостоятельного решения вопросов местного значения и управления муниципальным развитием.

В целях поиска путей повышения эффективности межмуниципального сотрудничества была проанализирована нормативная правовая база в области местного самоуправления, исследованы ресурсы и формы взаимодействия внутригородских муниципальных образований в Москве [2, 4]. В качестве путей по повышению эффективности межмуниципального сотрудничества в социально-экономической сфере

ТАБЛИЦА 1.

Формы межмуниципального сотрудничества и связей, используемые в зарубежной практике

Формы ММС из зарубежной практики	Характеристика	Синдикаты	Дистрикты	Сообщества (коммун, агломераций, городские сообщества)	Региональное агентство развития	Кооперативное общество	Кредитная ассоциация местных властей	Покупка услуг одним муниципалитетом у другого	Передача полномочий по соглашению	Совместные администрации
Область деятельности	Сотрудничество по вопросам создания сети больниц и санаториев, электро- и водоснабжения, профсоюзного образования, защиты детей, оказания помощи инвалидам	Решают любые местные вопросы	Решают любые вопросы, но преимущественно передаваемые государственным полномочия	Согласование интересов муниципалитетов в области экономического и территориального развития, для повышения эффективности реализации проектов, связанных, например, с жилищным строительством, развитием дорожно-транспортной сети, управлением службами общего значения и т.д.	Имеют узкий, проектно-ориентированный круг задач, но в то же время наделено правом поиска инвестиционных проектов, налаживания контактов с бизнес-сообществом	Сферы не ограничены	Ассоциация предоставляет кредиты муниципалитетам и межмуниципальным организациям для строительства центрального отопления, заводов по сжиганию отходов, строителей социального жилья для пенсионеров, лечебниц, центров дневного и для других общественных нужд	Приобретение услуг социальных, но могут приобретаться услуги и из других сфер, при условии, что для их предоставления не была создана межмуниципальная служба (приобретение услуг профессиональных психологов, предоставление услуг кризисного центра; приобретение услуг пожарных бригад).	Сферы муниципальной деятельности не ограничены	Контроль за пищевыми продуктами, реализация мер по созданию рабочих мест для молодежи, создание отстойников для сбора отходов нефтепродуктов и химических отходов, создание свалок, организация общественного транспорта, содержание душевых, шевобольных, создание домов для престарелых граждан, кризисных центров и т.п.
Финляндия	+									
Франция	+	+	+	+						
Испания	+	+								
Германия					+					+
Дания						+		+		+

возможно предложить ряд мероприятий. К их числу можно отнести такие как: внесение уточнений и изменений в состав и структуру органов исполнительной власти и местного самоуправления города Москвы с целью активизации работы по взаимодействию ВМО; усиление взаимовлияния муниципалитетов в направлении расширения экономических связей; развитие новых форм координации и сотрудничества муниципальных и городских округов и поселений; применение комплексного подхода к реализации задач муниципального образования и др. Следует отметить, что одним из важных направлений развития межмуниципального сотрудничества и взаимосвязей, наряду с указанными, может быть создание в структуре внутригородского муниципалитета подразделения (группа, отдел и т.п.), определяющего стратегию муниципального сотрудничества. В его функции (в части муниципального сотрудничества и взаимосвязей могут входить:

- выявление потенциально конфликтных вопросов межмуниципального взаимодействия и поиск компромиссных вариантов их решения, устраивающих все заинтересованные стороны;
- выявление наиболее благоприятных сфер межмуниципального сотрудничества;
- достижение договоренностей о реализации совместных межмуниципальных проектов, принятие согласованных решений об их организации и финансировании;
- формирование общего видения стратегических перспектив развития внутригородских муниципалитетов;
- обеспечение межмуниципального взаимодействия в вопросах создания благоприятного имиджа территории в глазах инвесторов и повышения ее конкурентоспособности;
- обеспечение межмуниципального взаимодействия по вопросам участия муниципальных образований, в городских, федеральных целевых программах.

В качестве инструмента по развитию межмуниципального сотрудничества и связей возможно предложить Кодекс лучшей практики. Кодекс лучшей практики способен стать прикладным материалом, освещающим передовые технологии муниципального управления, ориентиром органов местного самоуправления при разработке стратегических направлений развития, индикатором, позволяющим оценить качество управления и результативности предоставления муниципальных услуг. Среди таких практик можно отметить следующие:

- Практики, описывающие передовые технологии, используемые «внутри» муниципалитетов.
- Практики, описывающие особенности взаимодействия муниципалитетов с муниципальными учреждениями и некоммерческими организациями.

– Практики, демонстрирующие примеры лучшей организации взаимодействия с хозяйствующими субъектами на территории муниципального образования.

– Практики, демонстрирующие примеры включения населения и некоммерческого сектора в процесс принятия решений на местном уровне и участия в реализации решения муниципальных проблем.

Так, например: практики, описывающие передовые технологии, используемые «внутри» муниципалитетов могут включать примеры успешной деятельности в области оптимизации планирования, формирования кадровой политики и повышения квалификации, процедуры принятия решений, порядка взаимодействия между представительными и административными органами, взаимодействия с управами районов и др.

Для формализации практик можно разработать и использовать стандарты деловой этики органов местного самоуправления, позволяющий внутри муниципалитета (муниципального учреждения) обеспечить условия для совершенствования его деятельности на основе лучших практик.

Для повышения результативности взаимодействия и совершенствования межмуниципальных связей между органами местного самоуправления возможно предложить оценку качества работы муниципального образования по единым критериям деятельности органов местного самоуправления по всем выполняемым ими направлениям работ. Оценочные показатели и индикаторы станут основой и аргументом при определении рейтинга того или иного органа местного самоуправления.

Обязательным условием развития взаимодействия и взаимопомощи системы местного самоуправления является совершенствование его нормативной правовой базы. Изменение социально-экономической ситуации в регионах России в связи с финансово-экономическим кризисом, и изменения, происходящие в политической жизни страны, говорят о необходимости создания новых и уточнения действующих документов, регламентирующих деятельность органов местного самоуправления. Особое место среди всего спектра законодательных, программных и нормативных документов занимает Московское законодательство. Ряд вопросов остается нерешенным и требует нормирования. В таблице 2 предлагается модель нормативного правового регулирования взаимодействия и межмуниципальных связей органов местного самоуправления ВМО в городе Москве, включающая разработку новых документов.

Таким образом, проведенные исследования по совершенствованию взаимодействия и взаимосвязи между органами местного самоуправления в городе Москве позволяют сделать вывод о том, что имеется мощный ресурс повышения результативности и эффективности деятельности органов местного са-

ТАБЛИЦА 2.

Модель нормативного и правового регулирования взаимодействия и связей органов местного самоуправления в Москве

Нормативные правовые документы	Характеристика регулирования взаимодействия и межмуниципальных связей
Конституция Российской Федерации	Общие вопросы взаимодействия и межмуниципальных связей
Гражданский, Земельный, Градостроительный, Жилищный, Бюджетный, Налоговый кодексы	Общие вопросы взаимодействия и межмуниципальных связей в области социально экономического развития
Федеральное законодательство: Федеральные законы: «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», «О государственной регистрации уставов муниципальных образований», «О муниципальной службе в Российской Федерации», Указ Президента от 28 апреля 2008 г. №607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», Постановление Правительства РФ от 1 июня 2005 г. № 350 «О ведении государственного реестра муниципальных образований»	Общие вопросы взаимодействия и межмуниципальных связей в т.ч. в части размещения заказов, оценки эффективности, ведения реестра муниципальных образований и др.
Федеральные программы: Федеральная целевая программа государственной поддержки развития муниципальных образований и создание условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления	Вопросы целевого планирования развития взаимодействия и межмуниципальных связей
Разработка: Классификатора муниципальных услуг населению, изменений к Общероссийскому классификатору услуг населению, национальных стандартов: «Услуги муниципальные. Требования к качеству услуг»; «Услуги муниципальные. Нормы и нормативы потребления»,	Вопросы, связанные с оценкой качества предоставления муниципальных услуг, определения рейтингов муниципальных образований и регламентирования норм и нормативов услуг на муниципальном уровне
Московское законодательство: Законы города Москвы: «Устав города Москвы», «Об организации местного самоуправления в городе Москве», «О территориальном делении города Москвы», «О статусе депутата муниципального собрания внутригородского муниципального образования в городе Москве», «О наделении органов местного самоуправления внутригородского муниципального образования в городе Москве полномочиями города Москвы по образованию и организации районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав», «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы в сфере организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства», «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве полномочиями города Москвы в сфере опеки и попечительства»	Вопросы, отражающие специфику взаимодействия и межмуниципальных связей в столичном мегаполисе
Разработка: Изменения к закону города Москвы № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве», Закон города Москвы «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве полномочиями города Москвы в сфере...», Указа мэра «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований города Москвы», Городской целевой программы по развитию и совершенствованию внутригородских муниципальных образований города Москвы на период 2011-2015 гг.», Стратегии (Концепции) развития местного самоуправления в городе Москве до 2030 г.	Уточнение направлений деятельности в части совершенствования взаимодействия и межмуниципальных связей
Правила, методики, инструкции: региональные документы, правила, методики, акты и должностные инструкции, в т.ч. Методики оценки качества предоставления муниципальных услуг в городе Москве, Стандарт «Кодекс лучшей практики», Стандарт «Кодекс деловой этики», Положение о деятельности межмуниципального методического центра, Административные регламенты на предоставление муниципальных услуг	Создание регионального нормативного поля регламентирующие вопросы применения лучшей практики в ВМО; оценку качества и выбор лучших ВМО, деловую этику; вопросы организации межмуниципальных методических центров; совершенствование организационной структуры управления ВМО в Москве

моуправления на основе интенсификации работ по взаимодействию и взаимным связям. Данная работа может быть осуществлена на основе проведения комплекса работ, среди которых одними из важных будут работы, связанные с изменением организационной структуры ВМО и развитием нормативного правового обеспечения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бурак П.И., Ростанец В.Г., Топилин А.В. Инфраструктура межрегионального экономического сотрудничества и императивы инновационного развития. М.: Экономика, 2009.
2. Григорьев А.А., Зворыкина Т.И. О развитии системы местного самоуправления в городе Москве в связи с расширением ее территории // Вестн. РАЕН, 2012. Т. 12. № 2.
3. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.: УРСС, 1997.
4. Портнова Т.А., Зворыкина Т.И., Григорьев А.А. Мониторинг результативности и эффективности деятельности органов местного самоуправления в городе Москве // Научные труды ВЭО России. 2011. Т. 155.
5. Система муниципального управления: Учебник для вузов. 4-е изд. (исправленное и дополненное) / Под ред. В.Б. Зотова. СПб.: Питер, 2008.

Портнова Татьяна Арториджевна,
к.полит.н., Председатель комиссии по государственному строительству и местному самоуправлению Московской городской думы

☎ 127994, г. Москва, ул. Петровка, д. 22,
тел.: +7 (495) 628-21-83, e-mail: duma.mos.ru