
МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В МЕГАПОЛИСАХ РОССИИ

Р.А. Агафонов

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

В статье рассматриваются институты публичной власти и системы управления городом в мегаполисах России: Москве, Санкт-Петербурге, Воронеже, Ростове-на-Дону, Екатеринбурге, Новосибирске.

Ключевые слова: Москва, Санкт-Петербург, Воронеж, Ростов-на-Дону, Екатеринбург, Новосибирск, местное самоуправление, городской округ, система управления городом, внутригородские муниципальные образования.

Мегаполис с древнегреческого языка переводится дословно как большой город, то есть это наиболее крупная форма расселения людей.

На начало 2014 г. в России насчитывают 15 городов с населением, превышающим один миллион жителей: Москва, Санкт-Петербург, Новосибирск, Екатеринбург, Нижний Новгород, Казань, Самара, Омск, Челябинск, Ростов-на-Дону, Уфа, Волгоград, Красноярск, Пермь, Воронеж. Из них Москва и Санкт-Петербург считаются городами-мультимиллионерами, согласно текущим оценкам Росстата более 10 млн и 5 млн жителей соответственно. При этом только в Новосибирске более 1,5 млн жителей [29].

При этом органы публичной власти городов с населением свыше одного миллиона человек относятся к разным институтам управленческого уровня: государственной власти субъекта федерации и (или) органам местного самоуправления.

Правовое регулирование организации местного самоуправления в Российской Федерации осуществляется Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, законодательством субъекта Российской Федерации, правовыми актами органов местного самоуправления.

Российская Федерация — государство с федеративным устройством. При этом согласно статье 12 Конституции России в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, которое не входит в систему органов государственной власти.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет местное самоуправление как форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций [2].

Кроме того, указанный федеральный закон определяет различные формы организации местного самоуправления в России: муниципальный район, сельское поселение, городское поселение, городской округ, внутригородское муниципальное образование [2].

В современном российском законодательстве под сельским поселением понимается осуществление местного самоуправления на территории одного или нескольких населенных пунктов, расположенных на одной цельной территории.

Городское поселение подразумевает под собой осуществление местного самоуправления на территории города или поселка.

Более сложная форма организации местного самоуправления — муниципальный район. Он подразумевает под собой местное самоуправление на нескольких сельских и (или) городских поселениях и (если такие имеются) межселенческих территориях. При этом муниципальный район реализует отдельные государственные полномочия.

Необходимо отметить, что государственные функции, которые переданы органам местного самоуправления, сельские или городские поселения не могут реализовать из-за недостаточности ресурсов, поэтому целесообразнее их реализовывать на уровне муниципального района.

Под городским округом понимается реализация местного самоуправления на городской территории, при этом решая вопросы как поселения, так и муниципального района. Городской округ в отличие от городского поселения не входит в муниципальный район.

Отдельно выделяют внутригородские муниципальные образования городов федерального значения, где местное самоуправление реализуется на территории городов федерального значения (так, в Москве 146 муниципальных образований, в Санкт-Петербурге — 111).

Необходимо отметить, что местное самоуправление не может реализовываться на уровне городском уровне, поскольку город федерального значения является субъектом Федерации. До 2002 г. согласно первой редакции Устава города Москвы органы государственной власти города Москвы реализовывали полномочия по управлению городом, не выделяя органов местного самоуправления, при этом заменив понятие «население» «местным сообществом». Слияния органов государственного и муниципального управления или замещения региональными органами власти местных органов быть не может, поскольку это противоречит Конституции России: органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Проанализировав действующее региональное законодательство, автор пришел к выводу, что местное самоуправление в 13 из 15 городах мегаполисах осуществляется в границах городских округов, а в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге — в границах внутригородских муниципальных образований. Другими словами, в городах — областных центрах местное самоуправление реализуется на уровне города, а в городах федерального значения — на уровне ниже городского, например, в Москве на районном.

Рассмотрим структуру управления следующих мегаполисов: Воронеж, Ростов-на-Дону, Екатеринбург, Новосибирск, Санкт-Петербург и Москва.

При изучении регионального законодательства соответствующих субъектов Российской Федерации выяснилось, что города Воронеж, Екатеринбург, Новосибирск, Ростов-на-Дону наделены статусом городского округа, что закреплено отдельными нормативными актами соответствующих регионов [5—8], а также указано в уставах соответствующих муниципальных образований [23—26].

Система рассмотренных муниципальных образований представляет собой представительный орган городская дума (соответствующего города), глава муниципального образования — мэр города, исполнительно-распорядительный орган — администрация города, контрольный орган — контрольно-счетная палата соответствующего муниципального образования.

При этом, как указано в уставах муниципальных образований, город является единым муниципальным образованием. Его деление на районы как внутригородские административно-территориальные единицы осуществляется в целях обеспечения оптимальной системы управления, приближения населения к создаваемым на территории районов органам местного самоуправления, расширения возможностей решения местных вопросов в интересах и с учетом мнения жителей различных районов города и не должно нарушать целостность городского муниципального образования.

Границы районов определяются с учетом экономико-географических и демографических особенностей территории и исторических традиций соответствующих населенных пунктов. В рассмотренных городских округах количество районов составляет 6—10 единиц.

Исполнительно-распорядительные полномочия на территории района осуществляет администрация района. Деятельностью администрации района руководит глава администрации района, который назначается на должность главой администрации города.

В северной столице России правовую основу местного самоуправления составляют вышеупомянутое федеральное законодательство, а также законы города федерального значения Санкт-Петербурга.

Согласно статье 79 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга определяются законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства [2].

Систему публичной власти Санкт-Петербурга определяют Устав Санкт-Петербурга [19], Закон города Санкт-Петербурга от 30.06.2005 г. № 411-68 «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» [20], Закон города Санкт-Петербурга от 23.09.2009 г. № 420-79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» [21], Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 26.08.2008 № 1078 «Об администрациях районов Санкт-Петербурга» [22].

Согласно Уставу [19] система управления городом состоит из государственной власти субъекта Российской Федерации — города федерального значения Санкт-Петербурга и органов местного самоуправления. Систему органов государственной власти Санкт-Петербурга образуют законодательно-представительный орган, исполнительные органы власти, а также система судов.

Правительство Санкт-Петербурга (Администрация Санкт-Петербурга) — это высший исполнительный орган государственной власти Санкт-Петербурга, возглавляемый высшим должностным лицом Санкт-Петербурга (губернатором), а также возглавляемые Правительством Санкт-Петербурга иные исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга, составляющие систему исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга.

Помимо государственных институтов публичной власти на территории города функционируют и органы местного самоуправления, под которыми согласно Уставу [19] понимаются избираемые непосредственно населением внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга и (или) образуемые представительным органом внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Структуру органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге составляют представительный орган внутригородского муниципального образования, глава внутригородского муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган внутригородского муниципального образования), контрольный орган внутригородского муниципального образования, иные органы местного самоуправления в Санкт-Петербурге и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Закон города Санкт-Петербурга от 30 июня 2005 г. № 411-68 «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» [20] регулирует отношения в сфере административно-территориального устройства Санкт-Петербурга и территориальной организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге.

Под административно-территориальным устройством понимается территориальное деление города федерального значения Санкт-Петербурга на административно-территориальные единицы в целях осуществления полномочий исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга.

Согласно статье 2 указанного Закона [20] административно-территориальными единицами Санкт-Петербурга являются районы Санкт-Петербурга. Территория города разграничивается на 18 районов. Район — это административно-территориальная единица Санкт-Петербурга, в границах которой осуществляют свою деятельность исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга — администрации районов Санкт-Петербурга.

Исходя из норм действующего законодательства, можно выделить то, что на территории города действует система государственной власти, состоящая из двух уровней: город (администрация города Санкт-Петербурга) и районы (с органами исполнительной власти — администрациями районов).

Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 26.08.2008 № 1078 «Об администрациях районов Санкт-Петербурга» [22] регламентирует работу администраций районов Санкт-Петербурга.

Администрация района Санкт-Петербурга является исполнительным органом государственной власти Санкт-Петербурга, проводящим государственную политику Санкт-Петербурга и осуществляющим государственное управление на территории района Санкт-Петербурга.

Как структурное подразделение Правительства Санкт-Петербурга администрация района формируется и возглавляется Правительством Санкт-Петербурга. А деятельность администрации непосредственно координирует и контролирует вице-губернатор Санкт-Петербурга — руководитель администрации губернатора Санкт-Петербурга.

Закон города Санкт-Петербурга от 23.09.2009 г. № 420—79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» [21] определяет муниципальное образование как часть территории города федерального значения Санкт-Петербурга (муниципальный округ, город, поселок), в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные органы местного самоуправления.

Необходимо отметить, что в Санкт-Петербурге «есть и свой, местный фактор, отражающийся в своеобразии организации местного самоуправления — сложность территориального устройства города и наличие многочисленных анклавных территорий. В Москве населенные пункты, не граничащие с городом, но входящие в его состав, исчисляются единицами. В Санкт-Петербурге они занимают значительное место и по территории, и по числу жителей, и по доле в консолидированном бюджете города» [31. С. 494].

Соответственно, такие территории имеют отличный статус от муниципальных округов и именуются городами и поселками, являясь особыми видами муниципальных образований в Санкт-Петербурге. Еще одной особенностью указанных муниципальных единиц [31. С. 494] является то, что единой инфраструктуры с Санкт-Петербургом не имеется, вследствие чего нет необходимости в обеспечении единства городского хозяйства. В связи с этим помимо особых статусов законодательство Санкт-Петербурга наделяет их более широкими полномочиями, в отличие от внутригородских муниципальных образований — муниципальных округов.

Данное положение закреплено в указанном ранее законе № 420-79, в котором особенности муниципального образования законодатель определяет как основанные на объективных характеристиках территориальные, географические, культурные, экономические и иные особенности муниципального образования, установленные в целях определения перечней вопросов местного значения для каждого муниципального образования исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства на основании социально-экономической, технологической и иной взаимозависимости территорий муниципальных образований, единства рынка товаров и услуг коммунального назначения, требующих согласованного принятия решений органами государственной власти Санкт-Петербурга и орга-

нами местного самоуправления по вопросам, затрагивающим интересы жителей одного или нескольких муниципальных образований [21].

Ключевым в данном определении является то, что из-за разностатусности муниципальных образований они соответственно наделены различными функциями и полномочиями.

Высшим должностным лицом на территории внутригородского муниципального образования является глава муниципального образования.

Представительным органом в муниципальном образовании является муниципальный совет муниципального образования, который избирается непосредственно населением и наделен собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Исполнительно-распорядительным органом муниципального образования является местная администрация, которая наделена уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами Санкт-Петербурга.

Возглавляет местную администрацию глава местной администрации; согласно закону города Санкт-Петербурга № 420-79 [21] ей является либо глава муниципального образования, либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту.

Проанализировав закон города Санкт-Петербурга № 420-79 [21. ст. 10. пп. 1—5], можно сделать вывод о том, что перечень местных вопросов муниципальных образований расширяется от муниципального округа к поселкам и далее к городам. При этом необходимо отметить, что у части муниципальных округов находится в ведении более широкий круг вопросов в отличие от других муниципальных округов.

Проведя анализ административно-территориального устройства города федерального значения Санкт-Петербурга, необходимо остановиться на том, что в среднем в состав одного района Санкт-Петербурга входят 6—7 муниципальных образований. Исключения составляют лишь Кронштадтский район, в состав которого входит лишь 1 город и Курортный район с 11 муниципальными образованиями (2 города, 9 поселков) [20. Ст. 8—22].

Органы публичной власти в Санкт-Петербурге представляют два концептуально различных уровня власти: государственная власть субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления.

При этом для успешного функционирования система управления городом Санкт-Петербургом необходима работающая система взаимодействия органов местного самоуправления и региональной власти.

Согласно Закону города Санкт-Петербурга от 30 июня 2005 г. № 411-68 «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» [20. Ст. 7] в целях обеспечения эффективности осуществления государственной власти и местного самоуправления в Санкт-Петербурге, а также эффективности взаимодействия органов государственной власти Санкт-Петербурга и органов местного самоуправления

в Санкт-Петербурге муниципальные образования располагаются в границах районов Санкт-Петербурга.

В целом система публичной власти в городе Санкт-Петербург построена следующим образом: государственная власть субъекта Российской Федерации, исполнительная ветвь которой состоит из администрации Санкт-Петербурга и администраций районов города Санкт-Петербурга. Представительно-законодательная ветвь представлена Законодательным Собранием Санкт-Петербурга. Высшим должностным лицом является губернатор. Помимо государственной власти на территории города федерального значения функционируют и органы местного самоуправления, которые состоят из представительной власти и исполнительно-распорядительной. Муниципальные образования входят в состав районов Санкт-Петербурга. При этом у государственных и муниципальных органов разные функции и полномочия. Также различны функции и полномочия муниципальных округов, поселков и городов. Необходимо отметить, что в районах, где муниципальные образования наделены меньшим количеством вопросов, власть наиболее централизована.

Кроме того, согласно статье 63 Устава Санкт-Петербурга [19] перечень вопросов местного значения, источники доходов местного бюджета определяются законами Санкт-Петербурга для каждого муниципального образования исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства.

Необходимо заострить внимание на том, что система управления городом не выдерживает единую управленческую политику, в частности, указанная норма Устава предполагает наделение разными полномочиями отдельные муниципальные образования.

Помимо федерального законодательства [1; 2] организацию органов местного самоуправления на территории города Москвы регламентируют Устав города Москвы [9], Закон города Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» [14]. Согласно этому закону местное самоуправление реализуется в пределах границ внутригородских муниципальных образованиях, которые состоят из исполнительно-распорядительной власти — муниципалитета и представительной — муниципальных собраний.

Автор считает, что систему управления городом Москвой целесообразно рассмотреть в разрезе нескольких периодов. В период с 2002 г. (после вступления в силу закона города Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве») [14] по 1 июля 2012 г.; и в период с 1 июля 2012 г. (После вступления в силу Постановления Совета Федераций 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» [3]) по настоящее время.

В 2002 г. в Москве сформировалась система управления, которая проработала до 1 июля 2012 г.

До 1 июля 2012 г. город делился на 10 административных округов, которые, в свою очередь, состояли из 125 районов. Административным округом руководила префектура, которая являлась средним звеном исполнительной власти города Мо-

сквы. При этом на уровне районов осуществляли свои полномочия низовые структуры органов государственной власти субъекта федерации — районные управы, а также органы местного самоуправления с весьма ограниченными полномочиями (гораздо уже, чем определено Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» для муниципальных образований на остальной территории России, кроме Санкт-Петербурга [2]).

Вертикаль исполнительных органов государственной власти в рассматриваемый период следующая: город (мэрия во главе с мэром) — административный округ (префектура во главе с префектом) — район (управа района, возглавляемая главой управы). Представительный и законодательный орган государственной власти — Московская городская Дума.

Но помимо государственных институтов публичной власти на территории Москвы (на районном уровне) функционировали и продолжают функционировать органы местного самоуправления: представительный — муниципальное собрание и исполнительный — муниципалитет, возглавляемые руководителем муниципального образования. То есть на одной и той же территории осуществляют свою деятельность несколько концептуально разных институтов публичной власти: например, внутригородское муниципальное образование Южное Бутово в городе Москве и управа района Южное Бутово. 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 (супрефектуры), так или иначе зависимые от правительства Москвы).

Рассмотрим систему органов публичной власти, сложившуюся после первого июля 2012 г.

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» [3] и принятия новых законодательных актов, касающихся особенностей организации местного самоуправления на вновь присоединенных к городу территориях, выявилась новая проблема. На территориях 19 поселений и 2 городских округов, которые вошли в состав Москвы, согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2] органы местного самоуправления имели больше функций и полномочий по сравнению с внутригородскими муниципальными образованиями. Многие функции на территории района города Москвы («Старая Москва») 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.

Согласно Постановлению Правительства Москвы от 24 февраля 2010 г. № 157-ПП «О полномочиях территориальных органах исполнительной власти города Москвы» [18] префектура Троицкого и Новомосковского административных округов города Москвы реализует полномочия, установленные Положением о префектуре административного округа города Москвы и Положением об управе района города Москвы, в части, не противоречащей частям 2 и 3 статьи 8 Закона города Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве», а также иным правовым актам города Москвы [14].

Кроме того, необходимо отметить, что префектура ТиНАО осуществляет дополнительные полномочия, установленные правовыми актами города Москвы в связи с особенностями организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, расположенных в границах территории Троицкого и Новомосковского административных округов города Москвы. Это положение указанного постановления говорит нам о том, что структура управления ассиметрична: то есть префектура ТиНАО в отличие от остальных префектур «Старой Москвы» обладает отличными, более расширенными полномочиями, в частности, выполняя функции управы района.

Необходимо отметить, что после изменения границ между Москвой и Московской областью произошли изменения в законе города Москвы от 06.11.2002 № 56 [14]. У городских округов и поселений в большинстве случаев остались полномочия, определенные Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2].

В настоящее время на территории города установилась следующая структура институтов публичной власти. Вертикаль исполнительных органов государственной власти: город (Правительство Москвы во главе с Мэром) — 12 административных округов (префектуры во главе с префектами; для новых Троицкого и Новомосковского административных округов была создана одна префектура) — районы (управа района, возглавляемая главой управы на территории «Старой Москвы»). Система органов местного самоуправления в Москве отныне представлена тремя видами муниципальных образований: муниципальные округа (основная территория города Москвы), поселения, городские округа (присоединенная территория).

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 административно-территориальных единицах города Москвы (речь идет о «Новой Москве») имеются низовые звенья исполнительной власти города Москвы — управы районов.

Система является ассиметричной как с точки зрения распределения институтов исполнительной власти города Москвы, так и с точки зрения полномочий, которыми наделены муниципальные округа (муниципальные образования на территории «Старой Москвы», а также городские округа и поселения (на территории «Новой Москвы»)).

Подводя итоги, можно сказать, что рассмотренные модели систем управления городом-мегаполисом различны: их можно поделить на две группы, в основание положив критерий количество уровней власти в городе.

Так, в региональных городах-мегаполисах система органов управления едина и является институтом местного самоуправления, а территориальные административные единицы — структурным подразделением городского управления.

В субъектах Российской Федерации — городах федерального значения в Москве и Санкт-Петербурге несколько концептуально различных уровней власти: институт государственной власти субъекта РФ и органы местного самоуправления. Управление городом по сути происходит по уровням: город, административный округ представляется только органами региональной власти, а район местным самоуправлением и низовыми органами государственной власти субъекта — управами районов. При этом необходимо отметить, что как субъект федерации город Москва, так и все внутригородские муниципальные образования имеют свои полномочия и средства на их реализацию, в том числе и свои бюджеты. То есть столичный мегаполис поделен по вертикали на два концептуально различных уровня власти.

Незадолго до изменения границ между Москвой и Московской областью федеральный законодатель принимает закон, который вносит поправку в статью 79 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2]. Согласно последней редакции указанной статьи предполагается: «в соответствии с законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства и установленного перечня вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга местная администрация (1) в таких муниципальных образованиях может не формироваться» [3. Ст. 79].

В декабре 2012 г. городским отделением политической партии «Справедливая Россия» был инициирован проект реформы институтов публичной власти в Москве.

Суть проекта заключалась в том, что в интересах жителей города признавалось целесообразным наличие в каждом районе только одного административного органа — управы района с передачей ей всех исполнительно-распорядительных функций по решению хозяйственных проблем в районе, а также тех государственных полномочий, которые ранее были переданы муниципалитетам — в сферах опеки и попечительства, деятельности комиссий по делам несовершеннолетних, организации досуговой и физкультурно-оздоровительной работы. При этом предлагалось расширить полномочия Советов депутатов в плане контроля за деятельностью управ районов за распределением и расходованием бюджетных средств на социально-экономическое развитие районов [31].

Данный проект получил определенное одобрение со стороны руководства столичных коммунистов, хотя заявление бюро Московского городского комитета КПРФ о необходимости проведения административной реформы, датированное

28 декабря 2012 г., в целом носит непоследовательный и противоречивый характер. Содержание констатирующей части данного документа весьма критично: в ней, в частности, подчеркивается, что «административная модель „правительство — префектура — управа“ малоэффективна, при этом на содержание чиновничьего аппарата ежегодно тратятся огромные средства». Однако в постановляющей части заявления наряду с необходимостью «поставить под контроль депутатов работу управ и все бюджетные расходы» тем не менее предлагается «предоставить возможность Советам депутатов передавать полномочия муниципалитетов по опеке, досуговой, социально-воспитательной, спортивной работе управам районов» [28].

Выдвижение и одобрение подобного проекта оппозиционными политическими партиями, на первый взгляд, вызывает некоторое удивление. По-видимому, более логичным с их стороны было бы ожидать предложения о расширении полномочий муниципалитетов как исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления с передачей им функций управ районов, являющихся низовыми структурами системы органов исполнительной власти субъекта федерации. К тому же именно такой подход в большей степени соответствовал бы принципам Европейской Хартии местного самоуправления. Однако в данном проекте, несомненно, присутствует и рациональная составляющая: передача органам местного самоуправления государственных полномочий на деле привела к раздвоению и взаимному дублированию функций управ и муниципалитетов, двойному финансированию и общему увеличению штатов государственных и муниципальных служащих в районах. Именно поэтому проект нашел понимание и поддержку как стороны исполнительной власти города, так и со стороны политической партии «Единая Россия», имеющей депутатское большинство в Московской городской Думе и во многих районных Советах депутатов.

Эксперимент по возвращению управам государственных полномочий, ранее переданных муниципалитетам, который первоначально планировалось осуществить в трех районах, распространился на 58 из 125 внутригородских муниципальных образований, существующих в прежних московских границах, что было закреплено принятием Закона города Москвы от 6 февраля 2013 г. № 8 «О внесении изменений в отдельные законы города Москвы» [16].

Если результаты эксперимента окажутся положительными, то дальнейшая реализация проекта, на наш взгляд, может способствовать решению проблемы, связанной с организацией системы управления на присоединенной к Москве территории, ранее входившей в состав Московской области. Существующие сегодня администрации городских округов и поселений «Новой Москвы» являются исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления и формально не могут подчиняться префектуре Троицкого и Новомосковского административных округов — органу государственной власти субъекта федерации, что в целом ряде случаев препятствует эффективному взаимодействию данных институтов публичной власти, которое бы отвечало интересам граждан. Для того чтобы привести управление городом «к общему знаменателю» видится целесо-

образным распространить трехзвенную структуру исполнительной власти и на новую московскую территорию, преобразовав администрации городских округов и поселений в подчиненные префектуре управы, решения и действия которых должны будут согласовываться с представительными выборными органами местного самоуправления — Советами депутатов.

ПРИМЕЧАНИЕ

- (1) То есть администрация муниципального образования.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года; 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.
- [2] Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 10 июля 2012 г.) // Консультант Плюс: справочно-информационная система. URL: <http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment>.
- [3] 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.
- [4] 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) // Консультант Плюс: справочно-информационная система. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=MLAW;n=42110>.
- [5] Закон Воронежской области от 31 октября 2005 г. № 66-ОЗ «О наделении муниципального образования город Воронеж статусом городского округа» // Информационно-правовой портал ГАРАНТ. URL: <http://ivo.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>.
- [6] Закон Новосибирской области от 2 июня 2004 г. № 200-ОЗ «О статусе и границах муниципальных образований Новосибирской области» // Информационно-правовой портал Министерства Юстиции Российской Федерации «Нормативные правовые акты Российской Федерации». URL: http://zakon.scli.ru/ru/legal_texts/all/printable.php?do4=document&id4=effe33b4-46a6-40a7-969b-c4fb93958c4e.
- [7] Областной закон Ростовской области от 28 декабря 2005 г. № 436-ЗС «О местном самоуправлении в Ростовской области» // Официальный портал Правительства Ростовской области. URL: <http://www.donland.ru/Default.aspx?pageid=79658>.
- [8] Закон Свердловской области от 12 октября 2004 г. № 95-ОЗ «Об установлении границ муниципального образования город Екатеринбург и наделении его статусом городского округа» // Информационно-правовой портал ГАРАНТ. URL: <http://ivo.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>.
- [9] Закон города Москвы от 28 июня 1995 г. «Устав города Москвы» (ред. от 27 июня 2012 г.) // Консультант Плюс: справочно-информационная система. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=MLAW;n=136321>.
- [10] Закон города Москвы от 11 сентября 1996 г. № 28-91 «О районной Управе в городе Москве» // Ведомости Московской Думы. 1997. № 1.

- [11] 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.
- [12] Закон города Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» // Ведомости Московской городской Думы. 2002. № 12. Ст. 276.
- [13] 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.
- [14] Закон города Москвы от 11 апреля 2012 г. № 8 «О внесении изменений в Закон города Москвы от 6 ноября 2002 года № 56 „Об организации местного самоуправления в городе Москве“» // Ведомости Московской городской Думы. 2012. № 4. Ст. 43.
- [15] Закон города Москвы от 27 июня 2012 г. № 30 «О внесении изменений в отдельные законы города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2012. № 36.
- [16] Закон города Москвы от 6 февраля 2013 г. № 8 «О внесении изменений в отдельные законы города Москвы» // Онлайн-справочник московских и федеральных органов власти. URL: http://mosopen.ru/document/8_zk_2013-02-06.
- [17] Постановление Правительства Москвы от 20 марта 2001 г. № 262-ПП «О Концепции дальнейшего развития местного самоуправления в городе Москве» // Вестник Мэрии Москвы. 2001. № 14.
- [18] Постановление Правительства Москвы от 24 февраля 2010 г. № 157-ПП «О полномочиях территориальных органов исполнительной власти города Москвы» (ред. от 15 февраля 2013) // Онлайн-справочник московских и федеральных органов власти. URL: http://mosopen.ru/document/157_pp_2010-02-24.
- [19] Закон Санкт-Петербурга от 28 февраля 1998 г. «Устав Санкт-Петербурга» (ред. от 4 июля 2011 г.) // Консультант Плюс: справочно-информационная система. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SPB;n=142532>.
- [20] Закон города Санкт-Петербурга от 30 июня 2005 г. № 411-68 «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» // Консультант Плюс: справочно-информационная система. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SPB;n=140948>.
- [21] Закон города Санкт-Петербурга от 23 сентября 2009 г. № 420-79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» // Консультант Плюс: справочно-информационная система. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SPB;n=143247>.
- [22] Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 26 августа 2008 г. № 1078 «Об администрациях районов Санкт-Петербурга» // Консультант Плюс: справочно-информационная система. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SPB;n=144175>.
- [23] Устав городского округа город Воронеж от 27 октября 2004 г. № 150-I // Официальный портал городского округа Воронеж. URL: <http://www.voronezh-city.ru/city/charter.php>.
- [24] Устав муниципального образования город Екатеринбург от 27 июня 2007 г. № 616 (в ред. Решений Екатеринбургской городской Думы от 23.10.2012 № 42/64) // Официальный портал города Екатеринбург. URL: <http://екатеринбург.пф/officially/ustav>.
- [25] Устав городского округа город Новосибирск от 27 июня 2007 г. № 616 (в ред. решений Совета депутатов г. Новосибирска от 27.06.2012 № 636) // Официальный сайт города Новосибирск. URL: <http://www.novo-sibirsk.ru/articles/novosibirsk/ustav>.
- [26] Устав городского округа город Ростов-на-Дону от 9 апреля 1996 г. № 211 (в ред. 24 декабря 2013 г.) // Официальный портал городской Думы и Администрации города Ростов-на-Дону. URL: <http://www.rostov-gorod.ru/?ID=4520&DETAIL=49838>.
- [27] Государственная власть и местное самоуправление в Москве / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2001.

- [28] Заявление Бюро МГК КПРФ о необходимости проведения административной реформы в Москве [28 декабря 2012 г.] // Коммунистическая партия Российской Федерации. URL: <http://kprf.ru/party-live/regnews/113970.html>.
- [29] Муниципальное право России: учеб. / Отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009.
- [30] *Попов С.И.* Особенности механизмов взаимодействия институтов государственной власти и органов местного самоуправления в городе Москве: Дисс. ... канд. полит. наук. М., 2010.
- [31] Резолюция Палаты депутатов партии «Справедливая Россия» в Москве [10 декабря 2012 г.] // Справедливая Россия: Официальный сайт политической партии. URL: <http://www.spravedlivo.ru/news/anews/19879.php?highlight=%EF%E0%EB%E0%F2%E0%20%E4%E5%EF%F3%F2%E0%F2%EE%E2>.
- [32] Росстат. Федеральная служба Государственной статистики. Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2013 г. URL: www.gks.ru/free_doc/doc_2013/bul_dr/mun_obr2013.rar.

REFERENCES

- [1] Konstitucija Rossijskoj Federacii (prinjata vsenarodnym golosovaniem 12 dekabrja 1993 goda; s uchetom popravok, vnesennyh Zakonami RF o popravkah k Konstitucii RF ot 30 dekabrja 2008 g. № 6-FKZ, ot 30 dekabrja 2008 g. № 7-FKZ) // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 2009. № 4. St. 445.
- [2] Federal'nyj zakon «Ob obshhiih principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii» ot 6 oktjabrja 2003 g. № 131-FZ (red. ot 10 ijulja 2012 g.) [Jelektronnyj resurs] // Konsul'tant Pljus: spravocno-informacionnaja sistema. Rezhim dostupa: <http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment>.
- [3] Postanovlenie Soveta Federacii Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii ot 27 dekabrja 2011 goda № 560-SF «Ob utverzhenii izmenenija granicy mezhdru sub'ektami Rossijskoj Federacii gorodom federal'nogo znachenija Moskvoy i Moskovskoj oblast'ju» // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 2012. № 1. St. 17.
- [4] Opredelenie Verhovnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 27 nojabrja 2001 g. № 5-G01-149 «O priznanii protivorechashhim federal'nomu zakonodatel'stvu punkta 3 stat'i 29 Zakona goroda Moskvy «Ustav goroda Moskvy»» (izvlechenie) [Jelektronnyj resurs] // Konsul'tant Pljus: spravocno-informacionnaja sistema. Rezhim dostupa: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=MLAW;n=42110>.
- [5] Zakon Voronezhskoj oblasti ot 31 oktjabrja 2005 goda № 66-OZ «O nadelenii municipal'nogo obrazovanija gorod Voronezh statusom gorodskogo okruga» // Informacionno-pravovoj portal GARANT. Rezhim dostupa: <http://ivo.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>.
- [6] Zakon Novosibirskoj oblasti ot 2 ijunja 2004 goda № 200-OZ «O statute i granicah municipal'nyh obrazovanij Novosibirskoj oblasti» // Informacionno-pravovoj portal Ministerstva Justicii Rossijskoj Federacii «Normativnye pravovye akty Rossijskoj Federacii». Rezhim dostupa: http://zakon.scli.ru/ru/legal_texts/all/printable.php?do4=document&id4=effe33b4-46a6-40a7-969b-c4fb93958c4e.
- [7] Oblastnoj zakon Rostovskoj Oblasti ot 28 dekabrja 2005 № 436-ZS «O mestnom samoupravlenii v Rostovskoj oblasti» // Oficial'nyj portal Pravitel'stva Rostovskoj oblasti. Rezhim dostupa: <http://www.donland.ru/Default.aspx?pageid=79658>.
- [8] Zakon Sverdlovskoj oblasti ot 12 oktjabrja 2004 № 95-OZ «Ob ustanovlenii granic municipal'nogo obrazovanija gorod Ekaterinburg i nadelenii ego statusom gorodskogo okruga» // Informacionno-pravovoj portal GARANT. Rezhim dostupa: <http://ivo.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>.

- [9] Закон города Москвы от 28 июня 1995 года «Устав города Москвы» (ред. от 27 июня 2012 г.) // Konsul'tant Pljus: spravocno-informacionnaja sistema. Rezhim dostupa: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=MLAW;n=136321>.
- [10] Закон города Москвы от 11 сентября 1996 года № 28-91 «О районной Управе в городе Москве» // Ведомости Московской Думы. 1997. № 1.
- [11] Закон города Москвы от 13 июля 2001 года № 32 «О внесении изменений и дополнений в Устав города Москвы» // Ведомости Московской городской Думы. 2001. № 8. Ст. 130.
- [12] Закон города Москвы от 6 ноября 2002 года № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» // Ведомости Московской городской Думы. 2002. № 12. Ст. 276.
- [13] Закон города Москвы от 28 июля 2011 года № 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.
- [14] Закон города Москвы от 11 апреля 2012 года № 8 «О внесении изменений в Закон города Москвы от 6 ноября 2002 года № 56 “Об организации местного самоуправления в городе Москве”» // Ведомости Московской городской Думы. 2012. № 4. Ст. 43.
- [15] Закон города Москвы от 27 июня 2012 года № 30 «О внесении изменений в отдельные законы города Москвы» // Vestnik Mjera i Pravitel'stva Moskvy. 2012. № 36.
- [16] Закон города Москвы от 6 февраля 2013 г. № 8 «О внесении изменений в отдельные законы города Москвы» // Onlajn-spravocnik moskovskih i federal'nyh organov vlasti. Rezhim dostupa: http://mosopen.ru/document/8_zk_2013-02-06.
- [17] Postanovlenie Pravitel'stva Moskvy ot 20 marta 2001 goda № 262-PP «O koncepcii dal'nejshego razvitiya mestnogo samoupravlenija v gorode Moskve» // Vestnik Mjerii Moskvy. 2001. № 14.
- [18] Postanovlenie Pravitel'stva Moskvy ot 24 fevralja 2010 goda № 157-PP «O polnomochijah territorial'nyh organah ispolnitel'noj vlasti goroda Moskvy» (red. ot 15 fevralja 2013) // Onlajn-spravocnik moskovskih i federal'nyh organov vlasti. Rezhim dostupa: http://mosopen.ru/document/157_pp_2010-02-24.
- [19] Закон Санкт-Петербурга от 28 февраля 1998 года «Устав Санкт-Петербурга» (ред. от 4 июля 2011 г.) // Konsul'tant Pljus: spravocno-informacionnaja sistema. Rezhim dostupa: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SPB;n=142532>.
- [20] Закон города Санкт-Петербурга от 30 июня 2005 года № 411-68 «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» // Konsul'tant Pljus: spravocno-informacionnaja sistema. Rezhim dostupa: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SPB;n=140948>.
- [21] Закон города Санкт-Петербурга от 23 сентября 2009 года № 420-79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» // Konsul'tant Pljus: spravocno-informacionnaja sistema. Rezhim dostupa: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SPB;n=143247>.
- [22] Postanovlenie Pravitel'stva Sankt-Peterburga ot 26 avgusta 2008 № 1078 «Ob administracijah rajonov Sankt-Peterburga» // Konsul'tant Pljus: spravocno-informacionnaja sistema. Rezhim dostupa: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SPB;n=144175>.
- [23] Устав городского округа город Воронеж от 27 октября 2004 № 150-1 // Oficial'nyj portal gorodskogo okruga Voronezh. Rezhim dostupa: <http://www.voronezh-city.ru/city/charter.php>.
- [24] Устав муниципального образования город Екатеринбург от 27 июня 2007 № 616 (в ред. Решений Екатеринбургской городской Думы от 23.10.2012 № 42/64) // Oficial'nyj portal goroda Ekaterinburg. Rezhim dostupa: <http://ekaterinburg.rf/officially/ustav>.
- [25] Устав городского округа город Новосибирск от 27 июня 2007 № 616 (в ред. решений Совета депутатов г. Новосибирска от 27.06.2012 № 636) // Oficial'nyj sajt goroda Novosibirsk. Rezhim dostupa: <http://www.novo-sibirsk.ru/articles/novosibirsk/ustav>.

- [26] Ustav gorodskogo okruga gorod Rostov-na-Donu ot 9 aprelja 1996 g. № 211 (v red. 24 dekabrja 2013 g.) // Oficial'nyj portal gorodskoj Dumy i Administracii goroda Rostov-na-Donu. Rezhim dostupa: <http://www.rostov-gorod.ru/?ID=4520&DETAIL=49838>.
- [27] Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie v Moskve / pod red. S.A. Avak'jana. M., 2001.
- [28] Zajavlenie Bjuro MGK KPRF o neobhodimosti provedenija administrativnoj reformy v Moskve [28 dekabrja 2012 g.] // Kommunisticheskaja partija Rossijskoj Federacii: [Oficial'nyj sajt] [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://kprf.ru/party-live/regnews/113970.html>.
- [29] Municipal'noe pravo Rossii: ucheb. / S.A. Avak'jan, V.S. Ljutcer, N.L. Peshin [i dr.]; otv. red. S.A. Avak'jan. M.: Prospekt, 2009.
- [30] Popov S.I. Osobennosti mehanizmov vzaimodejstvija institutov gosudarstvennoj vlasti i organov mestnogo samoupravlenija v gorode Moskve: diss... kand. polit. nauk. M., 2010.
- [31] Rezoljucija Palaty deputatov partii «Spravedlivaja Rossija» v Moskve [10 dekabrja 2012 g.] // Spravedlivaja Rossija: Oficial'nyj sajt politicheskoj partii [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://www.spravedlivo.ru/news/anews/19879.php?highlight=%EF%E0%EB%E0%F2%E0%20%E4%E5%EF%F3%F2%E0%F2%EE%E2>.
- [32] Rosstat. Federal'naja sluzhba Gosudarstvennoj statistiki. Chislennost' naselenija Rossijskoj Federacii po municipal'nym obrazovanijam na 1 janvarja 2013 goda [Jelektronnyj resurs]. URL: www.gks.ru/free_doc/doc_2013/bul_dr/mun_obr2013.rar.

LOCAL GOVERNMENT IN RUSSIAN METROPOLIS

R.A. Agafonov

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

The article is devoted to the analysis of the institutes of public authority and city management system in Moscow, St. Petersburg, Voronezh, Rostov-on-Don, Ekaterinburg and Novosibirsk.

Key words: Moscow, St. Petersburg, Voronezh, Rostov-on-Don, Ekaterinburg, Novosibirsk, municipal government, urban district, city management system, intracity municipality.