
СИСТЕМА МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДОВ МОСКВА И САНКТ-ПЕТЕРБУРГ: ОТ РЕФОРМЫ К ПОСТУПАТЕЛЬНОМУ РАЗВИТИЮ

А.В. Теплов

Кафедра компьютерных технологий
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10–2, Москва, Россия, 117198

Ю.А. Зубарев

Кафедра государственного и муниципального управления
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10–2, Москва, Россия, 117198

Управление хозяйством на уровне территориального муниципального образования является задачей многосложной, требующей согласованных действий со стороны федеральной, региональной властей и органов местного самоуправления. В рамках разделения полномочий между уровнями управления должен быть обеспечен принцип финансовой достаточности для решения задач органами местного самоуправления на территории муниципального образования. Поиск недостающих звеньев в цепи правовых документов позволит перейти от антагонистических отношений между государственным и муниципальным уровнями власти к сбалансированным действиям указанных субъектов, результатом которых должно явиться повышение эффективности муниципального управления и, как следствие, повышение уровня комфортности жизни граждан страны в целом.

Ключевые слова: государственное управление, местное самоуправление, муниципальное управление, субъект федерации, региональное хозяйство, муниципальное право, территориальное муниципальное образование.

В условиях развития современной Российской Федерации в последнее двадцатилетие сложился особый вид публичной власти, который реализует волеизъявление граждан в сфере управления местным хозяйством. Данное право гарантировано законом и имеет особое преломление в Москве и Санкт-Петербурге, обладающими статусом самостоятельных субъектов Российской Федерации и являющимися городами федерального значения. Статус городов федерального значения с правами самостоятельных субъектов Российской Федерации для Москвы и Санкт-Петербурга определен статьей 65 Конституции Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 г.

Управление большими городами, и особенно городами федерального значения, такими как Москва и Санкт-Петербург, является весьма сложной задачей как с теоретической, так и с практической точек зрения.

В последние десятилетия существует насущная потребность в систематизации опыта местного самоуправления как составной части жизнедеятельности городов федерального значения, в которой совмещаются организационно-правовые и содержательные аспекты деятельности местного самоуправления.

Современное гражданское общество и государство, при наличии в подчинении огромных территорий, как правило, сталкиваются с возникающими из-за этого сложностями в процессе управления этими территориями. Путь решения проблемы направлен на децентрализацию власти. И, как следствие, организация местного самоуправления является одной из фундаментальных проблем функционирования местного хозяйства. В Российской Федерации постоянно идут процессы реформирования, нацеленные на оптимизацию, развитие и улучшение всех сторон общественной жизни. В Российской Федерации в последние десятилетия проходили кардинальные изменения гражданского сознания, когда демократические формы организации жизни общества сталкивались с консервативными устремлениями к упрощенному пониманию отношений человека и общества, гражданина и государства. Анализ происхождения и становления местного управления позволяет сделать вывод о том, что в нем одновременно сочетаются две составляющие: общественная позиция и позиция государства.

Границы, в которых осуществляется местное самоуправление в Санкт-Петербурге и Москве, представлены следующим образом: с 1 июля 2012 г. в Москве насчитывается 146 муниципальных образований (в том числе 21 муниципальное образование «Новой Москвы»), а разделение территории Санкт-Петербурга представлено 111 территориальными единицами, являющихся субъектами этих городов [7].

Регламентировано местное самоуправление в представленных городах Конституцией РФ в Главе 8 «Местное самоуправление», в статьях 130–133, Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Законом Санкт-Петербурга № 420-79 от 23 сентября 2009 г. «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» и Законом г. Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 (ред. от 11 декабря 2013 г.) «Об организации местного самоуправления в городе Москве».

По уставу Москвы и Санкт-Петербурга законодательным органом этих городов являются соответственно Законодательное собрание Санкт-Петербурга и Московская городская дума. Высшим исполнительным органом государственной власти, возглавляемым высшим должностным лицом – губернатором, в Санкт-Петербурге является правительство Санкт-Петербурга. В Москве это правительство Москвы и мэр города [11, 12].

Формирование международных базовых законов о местном самоуправлении началось 15 октября 1985 г., когда Советом Европы была принята Европейская хартия местного самоуправления (далее – Хартия), ставшая впоследствии основным международным источником правового регулирования сферы местного самоуправления. В преамбуле Хартии указаны основные цели и базовые принципы местного самоуправления: создание условий для участия граждан в управлении делами государства, демократические принципы формирования и деятельности органов местной власти, децентрализация публичной власти, а также автономия местной власти в системе публичной власти в государстве [1]. Все страны Европы, подписавшие Хартию, взяли на себя обязательства следовать этим принципам.

Местное самоуправление в России – результат одной из важнейших демократических реформ, путь которой, на наш взгляд, можно условно разделить на несколько этапов.

Базовым (начальным) этапом реформы можно считать принятие в 1991 г. Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР». Особенностью становления местного самоуправления в России в отличие от стран западной демократии является перераспределение властных полномочий и собственности «сверху вниз» – от государства к органам местной власти, т.е. децентрализация власти, в то время как в большинстве стран Европы местное самоуправление складывалось фактически параллельно и одновременно с формированием государства и в борьбе с ним за свои права. Принятый 28 августа 1995 г. Закон № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» фактически давал разъяснения тем положениям Конституции РФ, где говорилось о праве на местное самоуправление, и постановлял, что государственные органы и должностные лица не вправе осуществлять местное самоуправление, то есть брать на себя функции, принадлежащие органам местного самоуправления. Там же сказано, что государственные органы не могут формировать органы местного самоуправления и назначать их должностных лиц – это функция закреплялась за населением и его правом избирать представительные органы (представительно-распорядительные).

В конце 1993 г. местные советы были упразднены указами президента Российской Федерации. Их функции в городах федерального значения стали выполнять главы администраций, соответствующих территорий, которые в большинстве случаев назначались мэром Москвы и мэром Санкт-Петербурга (в 90-х гг. XX в. глава Санкт-Петербурга назывался мэром).

Принятие закона 154-ФЗ поставило города федерального значения в двусмысленное положение. Дело в том, что, в отличие от других городов Российской Федерации, Москва и Санкт-Петербург не входили в состав какой-либо области, края или республики, а являлись и по сей день являются самостоятельными субъектами федерации – городами федерального значения. Из этого следует, что органы власти этих городов в лице мэра, правительст-

ва города и городского законодательного органа представляют собой органы государственной власти, а следовательно, не вправе решать вопросы, отнесенные законом к ведению органов местного самоуправления. Однако большинство проблем в Москве и Санкт-Петербурге зачастую не может решиться на уровне отдельно взятого района, а порой даже целого округа. Очевидно, что организация таких жизненно важных составляющих современного общества, как энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения, функционирование канализации, капитальное строительство, особенно многоэтажных застроек, содержание дорожного покрытия местного значения в надлежащем состоянии, утилизация и переработка бытовых отходов, транспортное обслуживание и обеспечение местного населения услугами связи и т.д. требуют централизованного общегородского управления, так как должны быть согласованы между собой и иметь общую концепцию. Перед московскими и питерскими властями вставала нелегкая задача: требовалось выполнять положения федерального законодательства, не разрушая при этом структуру городского хозяйства и целостность территории, сохранять функциональность и работоспособность систем жизнеобеспечения.

Данные проблемы решались властями Москвы и Санкт-Петербурга самостоятельно.

В 1995 г. был принят Устав Москвы, в котором местное самоуправление декларировалось на уровне города, то есть было совмещено с государственной властью субъекта Российской Федерации, что, в свою очередь, порождало довольно частые вопросы как у Московского городского, так и у Верховного суда РФ. Авторы Устава, разумеется, понимали двусмысленность создавшегося в то время положения. Поэтому в 5-й статье Устава Москвы было записано, что система органов самоуправления законодательно закрепляется по мере формирования социально-экономических, финансовых и организационных предпосылок [11].

Что касается районов столицы, то Устав предусматривал создание районных управ, состоящих из районного собрания, главы управы, его возглавляющего, и администрации района. Районное собрание должно было включать в себя 10–20 советников, избираемых населением района. А вот глава управы, в свою очередь, избирался советниками районного собрания, но его кандидатуру должен был выдвигать мэр города, а само собрание эту кандидатуру лишь утверждало. Мэр имел право отстранить главу управы от должности в случае неисполнения или грубого нарушения им своих обязанностей, а также имел право отменить любое распоряжение главы управы, противоречащее федеральному или московскому законодательству. В свою очередь, префекты административных округов могли приостановить исполнение распоряжения главы управы. Решение районного собрания не являлось окончательным и могло быть отменено городской думой.

В первоначальной редакции Устава Москвы управы назывались территориальными отделениями городской администрации и фактически выполняли

их волю. Однако перечень функций, входящий в их полномочия, был близок к закреплённому законом перечню вопросов местного значения, за исключением полномочий, осуществляемых на городском уровне [16]. 11 сентября 1996 г. был принят Закон «О районной управе в городе Москве». В его первой же статье говорилось о том, что управы осуществляют установленные законодательством функции органа местного самоуправления по вопросам местного значения, за исключением вопросов, отнесенных законодательством Москвы к компетенции городского (местного) самоуправления. Некоторое время спустя такая же формулировка была отражена и в Уставе Москвы. Такой двойственный статус органов власти Москвы выражался в совмещении статуса органов государственной власти и органов местного самоуправления, что, в свою очередь, противоречило положению, закреплённому в статье 12 Конституции РФ [6].

Эта статья относится к основам конституционного строя страны, и поэтому ее действия не отменяет статья 65, согласно которой Москва, как и Санкт-Петербург, являются городами, то есть муниципальными образованиями [6]. Однако из-за такой двойственности это вызывало некоторое противоречие, поэтому в Москве по иску группы московских юристов Президиум Верховного суда РФ постановил, что Устав Москвы противоречит Конституции РФ. Позднее к этим решениям добавились еще и судебные решения, признавшие избранные районные управы органами местного самоуправления. Борьба за приведение московского законодательства в соответствие с Конституцией РФ имела целью не только внесение формально-юридических изменений, но и являлась реальным процессом формирования и становления местного самоуправления в Москве. Забегая вперед, следует отметить, что эти процессы становления и соответствия законам проходили практически непрерывно с заседаниями московских судов начиная с конца 2000 года и до 2003-го. Это была своего рода корректировка законодательства Москвы в сфере местного самоуправления.

В 1997 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» был дополнен специальными нормами о городах федерального значения.

В соответствии с пунктом 2 статьи 14 в городах федерального значения общегородские органы местного самоуправления могли и не создаваться вовсе. На внутригородских территориях Москвы и Санкт-Петербурга местное самоуправление осуществлялось согласно пункту 1 статьи 12 при сохранении единства городского хозяйства, что очень важно для сохранения единства территории города федерального значения. С этой целью предметы ведения внутригородских муниципальных образований, объекты муниципальной собственности и источники доходов местных бюджетов в Москве и Санкт-Петербурге определялись не Федеральным законом, а согласно пункту 3 статьи 6 городскими законами, то есть фактически Москва и Санкт-Петербург получили право самостоятельно определять, какие функции передавать органам

самоуправления в районах, а какие оставлять в руках государственных органов власти.

Дальнейшее становление местного самоуправления в Москве продолжилось с изменением редакции статьи Устава Москвы 6 июля 1999 г., в которой определялся статус районных управ. Как следует из этой редакции, управы города Москвы из территориальных отделений городской администрации перекавалифицированы в органы власти районов, «осуществляющих функции органов местного самоуправления в пределах, установленных Уставом и законами города». Такая трактовка статуса управ районов очень важна, так как управы не признавались органами местного самоуправления, а только осуществляли их функции. Органами местного самоуправления по-прежнему оставались городская дума и мэрия.

Исходя из положений части 1 статьи 130 Конституции РФ вопросы местного значения, а также их решения относятся ко всему институту местного самоуправления, а не к одной его части – органам местного самоуправления [6]. Однако если проанализировать все статьи Конституции на предмет вопросов местного самоуправления, то в качестве основного субъекта местного самоуправления выступают органы местной власти [2]. Получается, что, в отличие от конституционных положений, Европейская хартия связывает существование самого института местного самоуправления в первую очередь с деятельностью органами местной власти, то есть способными осуществлять ту самую местную власть.

Когда мы говорим о местном самоуправлении в Российской Федерации, то подразумеваем, что Федеральный закон «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» и Европейская хартия местного самоуправления вступили в силу соответственно 11 апреля и 1 сентября 1998 года [1, 14].

После ратификации Российской Федерацией Хартии нашей страной были приняты особые обязательства, касающиеся воплощения в жизнь ее принципов. Об этом свидетельствуют и положения Конституции Российской Федерации. Так, например, часть 4 статьи 15 Конституции РФ гласит, что общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью ее правовой системы. Данные положения Конституции, очевидно, относятся и к Европейской хартии местного самоуправления как к международному правовому документу. А по законам Российской Федерации положения международных договоров и международного права имеют приоритет перед нормами, установленными законодательством Российской Федерации.

В Хартии под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Т.е. в определении указывается, что основной субъект местного самоуправления – это органы ме-

стного самоуправления; целями деятельности органов местного самоуправления являются интересы местного населения.

Из системы публичной власти выделяется определенная сфера деятельности местной власти. Как сказано в части 1 статьи 3 Хартии: «значительной части публичных дел». Также в ней устанавливается статус таких органов в системе публично-властных отношений.

Как вывод совокупности закрепленных в преамбуле (части 1 статьи 3, частях 1, 4 и 5 статьи 4) позиций, устанавливающих как понятие, так и сферу компетенции, а также принципы изменения территорий местного самоуправления, можно выделить основополагающий принцип автономии местного самоуправления в системе публичной власти.

Данный принцип прямо в Хартии не прописан, однако его довольно часто используют как в теоретическом обосновании, так и на практике местного самоуправления в странах – членах Совета Европы. На крайне важный вопрос в современной российской практике о границах подразумеваемой автономности (обособленности, самостоятельности) местной власти Хартия как раз и дает практически однозначный ответ. Самое важное, что граница такой обособленности должна определяться законом (статья 4 часть 1, часть 4 и др.). В 13 пунктах 8 статей из основных 11 статей Хартии содержится такое требование, как ограничение самостоятельности органов местного самоуправления требованиями закона. Это касается принципов компетенционной, организационной, финансовой самостоятельности, а также территориальной стабильности муниципальных образований. Иначе говоря, местная власть является абсолютно подзаконной властью, которая не имеет права сама себя реформировать и должна осуществлять свою деятельность строго в рамках, установленных для нее органами государственной власти через нормы закона. Данный принцип автономности местной власти имеет именно такие границы. В Хартии предполагается возможность и прямого контроля со стороны органов государственной власти. Контроль может осуществляться за целесообразностью и эффективностью деятельности органов местного самоуправления. Но этот контроль должен вестись не произвольно, а по заранее установленной законом процедуре, то есть быть прописан в законодательстве.

Анализ статей Хартии позволяет сформулировать следующие принципы автономии местного самоуправления:

1. Компетенционная обособленность органов местного самоуправления.
2. Организационная самостоятельность органов местного самоуправления.
3. Целостность территорий муниципальных образований.
4. Финансовая и имущественная независимость органов местного самоуправления, а именно распределение финансовых ресурсов органов местного самоуправления согласно их компетенциям, установленным законом.
5. Право органов государственной власти наделять органы местного самоуправления ресурсобеспеченными государственными полномочиями и конт-

ролировать законность и социально-экономическую целесообразность их реализации.

6. Право государственного контроля за соответствием законности деятельности органов местного самоуправления.

7. Право органов местного самоуправления на образование ассоциаций.

8. Право органов местного самоуправления на реализацию судебной защиты своих прав.

В период становления местного самоуправления в Российской Федерации, по данным Бюро договоров Совета Европы, уже к марту 2008 г. Хартию ратифицировали 43 из 47 государств – членов G7 Совета Европы, однако следует отметить, что в каждой из этих стран сформировалась своя система местного самоуправления, закрепленная в законах этих стран.

Так как двойственный статус Москвы в конце XX века вызывал широкий резонанс в политических кругах, то и наиболее революционные изменения в законодательстве Москвы, касающиеся местного самоуправления, происходили именно в этот момент. Так, например, руководствуясь решениями Московского городского суда и Верховного суда РФ, в марте 2001 г. правительство Москвы утвердило Концепцию дальнейшего развития местного самоуправления в Москве, которая предусматривала в перспективе реализацию функций местного самоуправления на районном уровне, а следовательно, и обеспечение финансовых и материальных условий, самостоятельность и ответственность органов местного самоуправления, что и было утверждено постановлением правительства Москвы от 20 марта 2001 г. № 262-ПП. Формирование этой новой системы самоуправления планировалось завершить к концу 2003 г., то есть к окончанию срока полномочий районных собраний, избранных в декабре 1999 г.

На основании Закона от 13 июля 2001 г. № 32 «О внесении изменений и дополнений в Устав города Москвы» Московская городская дума приняла новую редакцию Устава и поправки к Закону «О районной управе в городе Москве», обозначившие следующий этап формирования системы местного самоуправления.

Законом «О районной управе в городе Москве» управы были признаны полноценными органами местного самоуправления. Был также изменен порядок выбора главы управы: кандидатуру главы управы мог предлагать не только мэр города, но и советники районного собрания. Позднее этот же закон был дополнен положением о выборах главы управы, где говорилось, что глава управы должен был избираться только из числа советников района. Управы получили новый статус. С этого момента распоряжения главы управы и решения районного собрания могли быть отменены только по решению суда.

Из новой редакции Устава были убраны все положения о двойном статусе органов власти города. Отныне они становились органами государствен-

ной власти. Вся 9-я глава Устава посвящена организации местного самоуправления. Она вступила в силу со дня, следующего за днем истечения срока полномочий составов районных собраний города, избранных 19 декабря 1999 г., то есть была введена в действие по окончании переходного периода – в декабре 2003 г.

В связи с подготовкой проекта закона о местном самоуправлении прорабатывались вопросы определения предметов ведения, которые будут переданы органам местного самоуправления, вопросы кадрового обеспечения, закрепления за районами части бюджетных источников, организации их учета, создания нормативной базы, в соответствии с которой москвичи, независимо от места проживания, будут иметь равные по объему услуги, предоставляемые районной властью, и другие важные вопросы реформирования городского самоуправления.

6 ноября 2002 г. был принят Закон № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве». Закон позволял сохранить статус столицы как субъекта РФ и одновременно осуществлять местное самоуправление на уровне районов. Причем самоуправление осуществлялось с учетом особенностей городов федерального значения [3]. Стала использоваться инициатива местных жителей внутригородских муниципальных образований в решении местных вопросов, в обеспечении необходимой и достаточной централизации городского управления, направленного на устойчивое и эффективное социально-экономическое развитие Москвы [2].

Рассматривая становление местного самоуправления в Санкт-Петербурге, следует начать с описания самого формирования структуры города. Санкт-Петербург был основан 16 (27) мая 1703 года как военная крепость на берегах реки Невы. С 1713 по 1918 гг. – столица России. С 1914 по 1924 гг. город носил название Петрограда, а с 1924 по 1991 гг. назывался Ленинградом. Лишь в 1991 году городу было возвращено историческое название – Санкт-Петербург [10].

Первое официальное упоминание об административном делении города содержится в указе от 27 октября 1737 года, по которому он разделялся на 5 частей: Адмиралтейскую, Васильевскую, Петербургскую, Выборгскую и Московскую. Были выделены и 4 пригородных участка: Шлиссельбургский, Александровский, Полюстровский и Петергофский. В 1782 году столичный город был разделен на 10 частей. В 1796 году из них были выделены еще 2 части. Это деление просуществовало до 1917 года. К февралю 1917 года территория Петрограда делилась на 12 полицейских частей: Адмиралтейская, Александро-Невская, Васильевская (Василеостровская), Выборгская, Казанская, Коломенская, Литейная, Московская, Нарвская, Петербургская (Петроградская), Рождественская и Спасская. К ним примыкали 7 пригородных уча-

стков: Александровский, Лесной (Лесновский), Новодеревенский, Охтенский (Охтинский), Полюстровский, Петергофский, Шлиссельбургский [8].

В феврале 1917 года на территории города были образованы восемнадцать административных районов, которые управлялись районными думами.

Наряду с этими районами были созданы советские районы (их возглавляли советы рабочих и солдатских депутатов), которые не совпадали территориально с административными районами. Они и стали основой последующих изменений в административном делении города.

В 1919–1922 гг. в Петрограде было 10 районов: Василеостровский, Володарский, Выборгский, 1-й и 2-й Городские, Московский, Нарвско-Петергофский, Петроградский, Пороховской и Смольнинский.

В 30-е годы происходит дальнейшее увеличение числа районов, и в 1946–1959 гг. в городскую черту входили уже 15 районов. Также Ленинградскому городскому совету подчинились города Колпино, Кронштадт, Павловск, Петродворец, Пушкин и Курортный район, которые не входили в черту Ленинграда.

К 1968 г. город, площадь которого значительно выросла, был разбит на 14 районов: Василеостровский, Выборгский, Дзержинский, Ждановский, Калининский, Кировский, Куйбышевский, Ленинский, Московский, Невский, Октябрьский, Петроградский, Смольнинский, Фрунзенский. В подчинении Ленсовета теперь находились города Пушкин, Колпино, Кронштадт, Петродворец и Сестрорецк, а с 1973 г. в состав города вошел город Красное Село, были образованы Красносельский и Красногвардейский районы [8].

С 1989 г. исполкому Ленсовета были подчинены города Зеленогорск, Ломоносов и Павловск. В 1996 г. город включал 20 административных районов, в том числе 13 в черте города, а с начала 1999 г. границы расширились и все 20 районов стали находиться в черте города.

Большое влияние на становление нынешней формы местного самоуправления в Санкт-Петербурге оказало прекращение существования с 22 декабря 1993 г. последнего городского совета России – Петербургского горсовета, когда его функции были переданы мэру Санкт-Петербурга, то есть с декабря 1993 г. местное самоуправление в Санкт-Петербурге прекратило свое существование. Властные полномочия с этого момента осуществлялись централизованно мэром и правительством города.

Однако позднее, в августе 1995 г. был принят и 1 сентября 1995 г. вступил в силу Федеральный закон № 154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», который предписывал сроки, в течение которых органы местного самоуправления должны были быть сформированы [16].

Суд города 13 марта 1997 г. вынес решение о назначении даты выборов в представительные органы местного самоуправления 28 сентября того же года. Обратим внимание, что формулировка представительных органов власти в РФ как таковая отсутствовала.

18 июня 1997 г. был принят Закон Санкт-Петербурга «О внесении изменений в законы Санкт-Петербурга «Об административно-территориальном устройстве Санкт-Петербурга» и Закон «О структуре администрации Санкт-Петербурга». В результате произошло разделение территории города на субъекты, в границах которых осуществляется местное самоуправление в Санкт-Петербурге. Формирование муниципальных образований происходило по принципу деления территорий административных районов, которые являлись территориальными единицами государственного управления. Первый этап выборов в представительные органы местного самоуправления состоялся 28 сентября 1997 г. Однако 25-процентный барьер минимально необходимой явки избирателей был преодолен только в 32 пригородных муниципальных образованиях, в которых традиционно существовали городские и поселковые советы. Новые выборы были назначены на 8 февраля 1998 г. По итогам выборов были избраны все 1230 депутатов муниципальных советов первого созыва в оставшихся 79 муниципальных образованиях.

С принятием Закона от 25 июля 2005 г. «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» территория города была разделена на 18 административно-территориальных единиц – районов Санкт-Петербурга. В границах районов располагаются 111 внутригородских муниципальных образований. В Санкт-Петербурге такими внутригородскими муниципальными образованиями являются муниципальные округа, города и поселки, перечисленные в статье 7 указанного Закона: 81 округ, 9 городов и 21 поселок.

С 2003 г. начался очередной условный этап формирования системы местного самоуправления. С правовой точки зрения основой изменения в Уставе Москвы стали: Закон города Москвы № 56 от 6 ноября 2002 г. «Об организации местного самоуправления в городе Москве» и «Положение об управе района города Москвы». Современная система самоуправления в Москве основывается на нем же, но в редакции уже 11 декабря 2013-го. Разумеется, данные изменения вытекают из принятия Государственной думой 16 сентября 2003 г. и с одобрения Советом Федерации 24 сентября 2003 г. Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», который вступил в силу в соответствии со статьей 83 лишь с 1 января 2006-го, за исключением главы 12, статей 11-16, 34-37 и 50, вступивших в силу со дня официального опубликования, и ряда других положений, вступавших в силу в более поздние сроки (опубликован в «Собрании законодательства РФ» от 6 октября 2003 г., в «Российской газете» от 8 октября 2003 г.).

Начиная с 23 сентября 2009 года сформировалась современная система местного самоуправления Санкт-Петербурга по решению вопросов местного значения. Она устанавливалась Законом Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге». Перечень таких вопросов оговорен там же, где перечислены 43 вопроса местного значения для муниципальных образований муниципальных округов, 46 вопросов для муници-

пальных образований поселков, 48 вопросов для муниципальных образований городов.

Новый этап заключался в окончательном разделении функций управления территорией города между органами государственной власти, образующими вертикаль в системе управления городом, и органами местного самоуправления районов. Благодаря многолетнему опыту работы управ районов такое разделение стало возможным. Накопленный опыт решения проблем местного значения позволил сформировать методы взаимодействия избранных населением районных собраний с главами управ, префектами административных округов, мэром и правительством Москвы. Большой вклад в становление работы местного самоуправления внес опыт районных управ, выступавших в качестве полноправных органов местного самоуправления в течение 2002 г. А в Санкт-Петербурге на общегородском уровне организацию взаимодействия государственной власти с органами местного самоуправления в пределах компетенций исполнительной власти города с целью ее централизации и поддержки осуществляет Комитет по работе с исполнительными органами государственной власти и взаимодействию с органами местного самоуправления администрации губернатора Санкт-Петербурга.

Правительство Москвы и Санкт-Петербурга выделило круг вопросов, которые могли быть полностью переданы органам местного самоуправления для самостоятельного рассмотрения и принятия решений. Однако имеется еще достаточно проблем, которые не представляется возможным решить силами только местного сообщества. В этих случаях необходимо вмешательство общегородской власти, но для повышения эффективности их решения городская власть должна иметь представительства на местах, во всех территориальных образованиях города.

Встает главный вопрос – о разделении полномочий. За управами районов Москвы, теперь уже являющимися органами городской исполнительной власти, закрепляется большая часть полномочий. Управа призвана выполнять множество различных функций, таких как исполнительно-распорядительная, координирующая и контрольная деятельность в области экономики, финансов, управления имуществом, землепользования, строительства, транспорта и связи, жилищной политики и жилищно-коммунального хозяйства, охраны окружающей среды, потребительского рынка товаров и услуг.

В пункте 2 статьи 8 Закона «Об организации местного самоуправления в городе Москве» установлен перечень предметов ведения муниципальных образований. Список сильно сокращен как по сравнению с перечнем вопросов местного значения, закрепленным в пункте 2 статьи 6 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», так и по сравнению с перечнем полномочий управ района, прописанных в ранее действовавшем законодательстве.

Основной функцией муниципалитетов в Москве стала работа по вопросам опеки и попечительства и делам несовершеннолетних, а с 2007 г. – орга-

низация досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства.

В настоящее время рано говорить о том, что созданы все условия для эффективного функционирования муниципальных образований, так как в каждом из них существуют специфические проблемы, тормозящие процесс развития местного самоуправления. Наиболее распространенными проблемами являются: отсутствие необходимой нормативной правовой базы на уровне субъектов РФ и в муниципалитетах (либо ее несоответствие нормам федерального законодательства), отсутствие четкого разграничения полномочий между уровнями власти, финансово-экономические, территориальные, кадровые и другие. Причем эти проблемы существуют не обособленно, а в комплексе. Первостепенной, влекущей за собой некоторые другие, является проблема законодательного регулирования деятельности муниципального образования.

Проведенный анализ показал, что властями Москвы и Санкт-Петербурга основная задача по управлению хозяйством городов с сохранением их целостности выполняется. Осуществлено разделение полномочий между государственными и муниципальными органами, требующее высокого уровня координации взаимодействия между региональной властью и органами местного самоуправления при условии выполнения требований федерального законодательства. Это должно обеспечить целостность и работоспособность систем жизнеобеспечения городов федерального значения.

Развитие законодательной базы городов федерального значения имело двойственный характер, выразившийся в совмещении статуса органов государственной власти и органов местного самоуправления, что противоречит закрепленному положению в статье 12 Конституции РФ. Следовательно, местное самоуправление в городах федерального значения будет находиться в переходном состоянии до тех пор, пока субъект управления не обретет объект.

Административно-территориальное деление внутригородских территорий Санкт-Петербурга сложилось исторически, в процессе формирования города и кардинально не менялось на всем протяжении развития местного управления. В Москве же территориальное деление было создано относительно недавно и все еще претерпевает изменение. Новое деление учитывает специфику местной территории, то есть было осуществлено продуманное формирование границ внутригородских территорий с учетом местных особенностей инфраструктуры. На данный момент в изменении внутригородских территорий нет необходимости, однако с точки зрения законодательства это вполне возможно.

Передача дополнительных полномочий органам местного самоуправления должна сопровождаться передачей в муниципальную собственность соответствующих имущественных объектов.

Возможен вариант долгосрочной аренды (на 99 лет) по льготным тарифам (1 рубль за 1 кв. м) с условием содержания данного фонда в соответствующем состоянии с правом краткосрочной субаренды (до 2 лет).

При расширении полномочий внутригородских муниципальных образований возникает необходимость их соответствующего финансового обеспечения и контроля. Дополнительные финансовые потоки целесообразно выделять из бюджетов городов только с учетом реального объема расходных статей в пределах полномочий каждого отдельного муниципального образования, например в виде субсидий, субвенций и государственного кредитования для реализации целевых программ на муниципальном уровне.

К расширениям полномочий можно отнести и возможность закрепления за местными бюджетами муниципальных образований городов федерального значения отдельных собственных источников доходов, администрирование которых гораздо эффективнее осуществлять на местном уровне. Для реализации этого необходимо расширить законодательную базу в муниципальном праве.

В московском и Санкт-Петербургском законодательстве следует уточнить, какие именно действия могут предприниматься органами местного самоуправления и какую часть работы по управлению местным хозяйством должен выполнять орган местного самоуправления, а какую – государственный орган. А также необходимо разработать механизм передачи полномочий органам местного самоуправления, что в дальнейшем будет способствовать четкому взаимодействию органов государственной власти и местного самоуправления.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Европейская хартия местного самоуправления. – Совет Европы, Страсбург, 1985.
- [2] Зубарев Ю.А., Зубарев М.Ю. Муниципальное управление как сфера совместной деятельности государственной власти и органов местного самоуправления // Научный журнал «Вестник РУДН» серия «Государственное и муниципальное управление». – М.: РУДН, 2014. – № 1. – С. 102–107.
- [3] Закон г. Москвы от 06.11.2002 № 56 (ред. от 11.12.2013) «Об организации местного самоуправления в городе Москве» / Программа «Консультант+».
- [4] Закон Санкт-Петербурга № 111-35 «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге» от 23.06.1997 г. (Принят Законодательным собранием Санкт-Петербурга 18 июня 1997 года) / Программа «Консультант+».
- [5] Закон Санкт-Петербурга № 420-79 от 23.09.2009 г. «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» / Программа «Консультант+».
- [6] Конституция Российской Федерации. – М., 1993.
- [7] Местное самоуправление в городе Москве. – URL: <http://dtoiv.mos.ru/msu/>.
- [8] Официальный сайт Совета муниципальных образований Санкт-Петербурга. – URL: http://www.sovetmo-spb.ru/msu_v_spb.html/.
- [9] Официальный портал мэра и правительства Москвы. – URL: <http://www.mos.ru/>.
- [10] Официальный сайт администрации Санкт-Петербурга. – URL: <http://www.gov.spb.ru/>.

- [11] Устав г. Москвы от 28.06.1995 г. (ред. от 19.12.2012) / Закон г. Москвы «Устав города Москвы» / Программа «Консультант+».
- [12] Устав Санкт-Петербурга (принят Законодательным собранием Санкт-Петербурга 14 января 1998 года) / Программа «Консультант+».
- [13] Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступившими в силу с 30.01.2014) / Программа «Консультант+».
- [14] Федеральный закон «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 15.
- [15] Федеральный закон от 29.12.2006 № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» / Программа «Консультант+».
- [16] Федеральный закон от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Программа «Консультант+».

REFERENCES

- [1] *Evropejskaya khartiya mestnogo samoupravleniya*. – Sovet Evropy, Strasburg, 1985.
- [2] *Zubarev Yu.A., Zubarev M.Yu. Munitsipal'noe upravlenie kak sfera sovместnoy deyatelnosti gosudarstvennoy vlasti i organov mestnogo samoupravleniya* // *Nauchnij jurnal «Vestnik RUDN» seriya «Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie»*. – M.: RUDN, 2014. – № 1. – S. 102–107.
- [3] *Zakon g. Moskvy ot 06.11.2002 N 56 (red. ot 11.12.2013) «Ob organizatsii mestnogo samoupravleniya v gorode Moskve»*. Programma «Konsul'tant+».
- [4] *Zakon Sankt-Peterburga № 111-35 «O mestnom samoupravlenii v Sankt-Peterburge» 23 iyunya 1997 goda (Prinyat Zakonodatel'nym Sobranie Sankt-Peterburga 18 iyunya 1997 goda)*. Programma «Konsul'tant+».
- [5] *Zakon Sankt-Peterburga № 420-79 ot 23 sentyabrya 2009 g. «Ob organizatsii mestnogo samoupravlenii v Sankt-Peterburge»*. Programma «Konsul'tant+».
- [6] *Konstitutsiya Rossijskoj Federatsii*. – M., 1993.
- [7] *Mestnoe samoupravlenie v gorode Moskve*. – URL: <http://dtoiv.mos.ru/msu/>.
- [8] *Ofitsial'nyj sajt Soveta munitsipal'nykh obrazovaniy Sankt-Peterburga*. – URL: http://www.sovetmo-spb.ru/msu_v_spb.html/.
- [9] *Ofitsial'nyj portal Mehra i Pravitel'stva Moskvy*. – URL: <http://www.mos.ru/>.
- [10] *Ofitsial'nyj sajt Administratsii Sankt-Peterburga*. – URL: <http://www.gov.spb.ru/>.
- [11] *Ustav g. Moskvy ot 28.06.1995 (red. ot 19.12.2012) Zakon g. Moskvy «Ustav goroda Moskvy»*. Programma «Konsul'tant+».
- [12] *Ustav Sankt-Peterburga (Prinyat Zakonodatel'nym Sobranie Sankt-Peterburga 14 yanvarya 1998 goda)*. Programma «Konsul'tant+».
- [13] *Federal'nyj zakon ot 06.10.2003 N 131-FZ (red. ot 28.12.2013) «Ob obshhikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federatsii» (s izm. i dop., vstupivshimi v silu s 30.01.2014)*. Programma «Konsul'tant+».
- [14] *Federal'nyj zakon «O ratifikatsii Evropejskoj khartii mestnogo samoupravleniya»* // *Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federatsii*, 1998, № 15, st. 1695.
- [15] *Federal'noj zakon ot 29.12.2006 № 258-FZ «O vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federatsii v svyazi s sovershenstvovaniem razgranicheniya polnomochij»*. Programma «Konsul'tant+».
- [16] *Federal'noj zakon ot 28.08.1995 № 154-FZ «Ob obshhikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federatsii»*. Programma «Konsul'tant+».

**SYSTEM OF MUNICIPAL GOVERNMENT
IN MOSCOW AND SAINT-PETERSBURG:
FROM REFORMS TO DEVELOPMENT**

Aleksei V. Teplov

Department of Computer technologies,
Department of Public Administration
Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya st., 10-2, Moscow, Russia, 117198

Yury A. Zubarev

Department of Public Administration
Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya st., 10-2, Moscow, Russia, 117198

Management at the level of a territorial municipal unit is a challenging task that requires concerted efforts of the federal, regional authorities and bodies of local self-government. Within the concept of separation of the powers between different levels of management it is necessary to ensure financial sufficiency in order for the bodies of local self-government to function. Search for the missing links in the chain of legal documents will facilitate a transition from antagonistic relationships between the federal and municipal authorities to the balanced action. This will increase the efficiency of the municipal management and, ultimately, the quality of life through-out the nation.

Key words: federal government, local self-government, municipal government, subject of the Federation, regional economy, municipal law, territorial municipal unit.