



## УПРАВЛЕНИЕ ГОРОДСКИМ РАЗВИТИЕМ В МОСКВЕ: ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ УРОВНИ

## URBAN DEVELOPMENT MANAGEMENT IN MOSCOW: STATE AND MUNICIPAL LEVELS

DOI: 10.22363/2312-8313-2026-13-1-7-28

EDN: SKMZFB

Научная статья / Research article

### Генезис московского городского самоуправления: исторический взгляд на прошлое из настоящего

В.Ю. Виноградов

<sup>1</sup>Российский университет дружбы народов, Москва, Российская Федерация

<sup>2</sup>Префектура Юго-Западного административного округа города Москвы, Москва, Российская Федерация

✉ [vinogradov-vyu@rudn.ru](mailto:vinogradov-vyu@rudn.ru)

**Аннотация.** Раскрыта краткая история института общественного самоуправления в Москве в течение 3 столетий от появления его предпосылок до современного периода. Прослежена тенденция расширения полномочий городского самоуправления в столице — от Ратуши до районной управы. Дана краткая характеристика выборных основ формирования органов самоуправления и их структуры, взаимоотношений с государственными органами власти. Значительное место уделено реформированию местного самоуправления с конца 1990-х гг. до наших дней. Автор делает вывод о том, что принятие Государственной Думой РФ нового федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» является важным этапом в развитии московского самоуправления и адаптации его к современным требованиям.

**Ключевые слова:** общественное самоуправление, местное самоуправление, избирательная система, избирательный ценз, органы местного самоуправления, городская Дума, гласные, советники, депутаты, городской голова, мэр, префект, супрефект, глава управы, внутригородское муниципальное образование

**Заявление о конфликте интересов.** Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

#### История статьи:

Статья поступила в редакцию 10.11.2025. Статья принята к публикации 15.12.2025.

#### Для цитирования:

Виноградов В.Ю. Генезис московского городского самоуправления: исторический взгляд на прошлое из настоящего // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2026. Т. 13. № 1. С. 7–28. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2026-13-1-7-28> EDN: SKMZFB

© Виноградов В.Ю., 2026



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

# The genesis of Moscow city self-government: a historical view of the past from the present

Valery Yu. Vinogradov 

<sup>1</sup>RUDN University, *Moscow, Russian Federation*

<sup>2</sup>The Prefecture of the South-Western Administrative District of Moscow, *Moscow, Russian Federation*

✉ vinogradov-vyu@rudn.ru

**Abstract.** This study outlines the brief history of the institution of public self-government in Moscow over three centuries, from the emergence of its preconditions to the modern period. It traces the trend of expanding the powers of city self-government in the capital — from the Town Hall to the district administration — and provides a brief description of the electoral foundations for forming self-government bodies and their structure, as well as their relationships with state authorities. Significant attention in the study is paid to the reform of local self-government in the present time — from the late 1990s to the present day. The author concludes that the adoption by the State Duma of the Russian Federation of the new Federal Law No. 33-FZ dated March 20, 2025 “On the General Principles of Organizing Local Self-Government in the Unified System of Public Power” is an important stage in the development of Moscow self-government and its adaptation to modern requirements.

**Keywords:** public self-government, local self-government, electoral system, electoral qualification, local self-government bodies, city Duma, councilors, deputies, city head, mayor, prefect, sub-prefect, head of district administration, intra-city municipal formation

**Conflicts of interest.** The author declares no conflict of interest.

## Article history:

The article was submitted on 10.11.2025. The article was accepted on 15.12.2025.

## For citation:

Vinogradov VYu. The genesis of Moscow city self-government: a historical view of the past from the present. *RUDN Journal of Public Administration*. 2026;13(1):7–28. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2026-13-1-7-28> EDN: SKMZFFV

## Введение

История становления и развития городского общественного управления в Москве имеет глубокие корни и насчитывает более 325 лет. Исторически являясь одним из самых крупных городов России, важным центром развития российской государственности, Москва всегда была показательным примером взаимоотношений муниципальной и государственной власти. Как город с большим населением и развитой инфраструктурой, научный и культурный центр, Москва всегда нуждалась в отлаженной системе городского самоуправления [1].

Городское управление Москвы складывалось постепенно. Собираение удельной Руси Москвой, начавшееся с четырнадцатого столетия, долгое время не сопровождалось изменениями тех внутренних административных и общественных порядков, которые существовали в бывших княжествах. Сохраняли свою прежнюю силу и порядки управления в самостоятельных

уделах. Русь постепенно превращалась в один громадный удел княжеского дома. Лишь победив большую часть удельных князей, преемники Калиты приступили к реформированию системы управления, в т.ч. и местного.

Первоначально, вплоть до XVII в., органы управления Москвой фактически не отделялись от общегосударственных. Власть великих князей, царей московских распространялась, как известно, в первую очередь на столицу, царь Государства Российского являлся первым воеводой Москвы. Известно, что с XIV в. основная часть московского населения жила в слободах, расположенных вокруг Кремля и Китай-города. Причем жители «белых» слобод налогов не платили, а население «черных» слобод составляло основное тягловое сословие. При этом Земский приказ, или двор, был центральным государственным учреждением России во второй половине XV–XVII вв. В его ведении находились вопросы охраны порядка и городского благоустройства, осуществление дел гражданского и уголовного судопроизводства, а также сбор налогов с тяглого населения Москвы.

В этот период местного самоуправления в классическом виде в городах еще не было. Наместники и волостели наряду с уездами и волостями управляли и городами, находившимися на их территориях. Позже появились специальные органы городского управления. В XV в. введена должность *городчика*, по существу, военного коменданта города, осуществлявшего надзор за состоянием городских укреплений, выполнением местным поселением повинностей, связанных с обороной. Позже городчики стали именоваться *городскими приказчиками* и подчинялись великокняжеским казначеям<sup>1</sup>.

Прообразом городского самоуправления можно считать *Земский приказ*. Он следил за охраной улиц, пытался бороться с пожарами, в частности, путем запрещения топки бань летом и т.п.

Особенность органов местного самоуправления еще больше усилилась в XVI в. Значительным явлением этого времени в сфере местного общественного управления явилось учреждение должности *городского воеводы*. Назначались они государем или Разрядным приказом. Но были случаи, когда воеводы назначались по просьбе городских жителей. Делопроизводством при воеводах занимались дьяки. Московский воевода — главный руководитель администрации, компетенция которого распространялась на дела всего города. В других городах воевода выступал уже представителем не земской, а приказной, центральной власти, поскольку назначался на свой пост московским приказом. Он не мог принадлежать местному обществу, так как запрещалось определять воеводу в те города, где у него были поместья и вотчины. Назначенный центральной властью воевода нес ответственность только перед ней. Каждый воевода перед отправлением на должность получал из московского приказа так называемый «наказ», т.е. инструкцию, в которой перечислялись все

<sup>1</sup> О полномочиях воевод: Уложение Алексея Михайловича Гл.10. Полное собрание Законов Российской Империи (ПСЗ). СПб. : 1830. Т. 1. С. 17–62.

его обязанности. В то же время контроль правительства за деятельностью воеводы практически отсутствовал. Главным способом «контроля» было ограничение срока воеводства до трех лет<sup>2</sup>.

### Городское управление в Москве при Петре I

Реформы Петра I, имевшие всеобъемлющий характер, затронули и систему городского управления в Москве. В 1708 г. образована Московская губерния. Столичные функции в это время все активнее переходили к Петербургу, значение Москвы как бывшей столицы Государства Российского значительно уменьшились. В составе Московской губернии входили 39 городов, и просуществовала она с таким названием вплоть до 1929 г., когда была образована Московская область, границы которой не совпадали с прежними границами губернии [1].

При Петре Великом началось разделение властей на законодательную и исполнительную. За образец Петр брал европейский принцип построения городского самоуправления. В то время во главе исполнительной власти любого западноевропейского города стояла ратуша, а ее руководители, как правило, выбирались из представителей купеческого и ремесленного сословия. Учитывая этот опыт, царь Петр стремился создать московскую систему общественного самоуправления в расчете на столичное купечество и фабрикантов для того, чтобы в городе активнее развивалось производство и торговля, являвшиеся основой для налогообложения. В результате 30 января 1699 г. по указу Петра Великого в Москве была **создана Бурмистрская палата**, располагавшаяся в Кремле, вскоре переименованная на европейский манер в *Ратушу*. *Бурмистр*, или бургомистр — глава исполнительной власти — одна из основных должностей самоуправления посадского населения города. Должность эта была выборной, но жалование бурмистры получали из городских доходов. Ратуша производила раскладку и сбор государственных налогов и пошлин с посадского (торгового и ремесленного) населения Москвы и следила за соблюдением государственных монополий.

При этом Бурмистрская палата являлась общегородским органом сословного самоуправления. В марте 1699 г. в Москве и других городах Московского царства были проведены первые выборы шести бурмистров, составлявших Бурмистрскую палату. Примечательно, что *Московская ратуша* получила значение общероссийского центра. В результате ей стали подотчетны ратуши других российских городов. Позже уже 12 выборных бурмистров входили в состав Ратуши и она являла собой городской коллегиальный орган, возглавляемый *президентом*.

Как городское сословное учреждение Ратуша имела большие обязанности общественного управления. Она осуществляла финансовые, административные и судебные функции в отношении торгово-промышленного слоя

<sup>2</sup> О полномочиях воевод: Уложение Алексея Михайловича Гл.10. Полное собрание Законов Российской Империи (ПСЗ). СПб. : 1830. Т. 1. С. 17–62.

населения Москвы, т.е. распределяла подати и повинности, среди посадского населения, организовывала в Москве сбор налогов и пошлин, ведала строительством бань, тюрем, винокурен, проверяла точность мер и весов на рынках, качество спиртного в кабаках, имела функции сословного суда посадского населения по торговым и гражданским делам (в т.ч. уголовным), также разбирала жалобы иноземных купцов на жителей Москвы. Решения по всем этим проблемам Ратуша принимала большинством голосов.

Бурмистры избирались по одному человеку от каждой торговой и ремесленной корпорации, в т.ч. от многочисленных слобод, объединенных по профессионально-территориальному принципу. Выборы были двухступенчатые. Список избранных заверялся подписями наиболее уважаемых горожан и направлялся царю на утверждение. Хотя московские бургомистры выбирались на всеобщих посадских сходах, однако на деле они поступали в полное распоряжение правительства. По воскресеньям бурмистры имели право личного доклада царю о своих делах и нуждах. За злоупотребление по службе для бурмистров были установлены наказания: «батоги нещадные», ссылка на Азов, смертная казнь. За злоупотребления бурмистров могли отвечать выбравшие их группы городского населения в форме штрафов. Необходимо отметить, что Ратуша в основном защищала интересы обеспеченного посадского населения, так как представляла, в первую очередь, зажиточную часть города.

С начала XVIII в. Ратуша постепенно начала терять свое значение, так как ее основные функции — финансовые, крепостные, земские и др. поочередно передавались в государственные учреждения Российской Империи. В результате в 1710 г. Ратуша по Указу Петра I была переподчинена генерал-губернатору, что резко понизило ее статус и содержательную деятельность. 15 февраля 1720 г. согласно Указа Петра I Ратуша сложила свои полномочия в связи с введением *Главного магистрата*. В Москве он был учрежден в 1723 г. на основании указа и регламента Главного магистрата [1].

С этого времени города становятся обособленными структурными единицами управления. Городовой магистрат просуществовал с некоторыми перерывами более 140 лет (1723–1799, 1802–1866 гг.), если в 1727 г. императрица Екатерина издала указ о преобразовании этого института опять в Ратушу, то ее дочь императрица Елизавета впоследствии восстановила Городовой магистрат на прежних основаниях. В отличие от Ратуши Магистрат имел функции административно-финансового учреждения, местного учреждения сословного управления и сословного суда: взимал все виды налогов и пошлин с посадского населения и их распределял, частично финансировал строительство и ремонт церквей, постоянных дворов, мостов и других сооружений, открытие школ, больниц и богаделен, отвечал за поддержание в городе чистоты и порядка, производил запись в купечество, цехи, вел учет прироста населения по получаемым от священников сведениям и направлял их в Главный магистрат, обеспечивал полицейские и судебные функции. Все члены присутствия Городового магистрата выбирались верхушкой посадского населения. Первоначально был установлен пожизненный срок службы

в Магистрате, затем трехлетний и годичный. Член Магистрата, прослуживший много лет, мог рассчитывать на получение дворянства.

Необходимо подчеркнуть то, что Магистрат был *первый законно оформленный представительный*, хотя и сословно ограниченный, *орган городского самоуправления в Москве, а также то, что в полномочиях этих органов нет разделения на ветви власти — все местная власть была сосредоточена в руках единого органа.*

Однако в созданной Петром I организации общественного управления, включавшей Бурмистрскую палату, Ратушу, а затем в сменивших их Городских магистратах, не было должности городского головы. Эта должность появилась при Екатерине II, и появление ее связано не с реформой городского управления, а с созданием в 1767 г. Комиссии для составления нового Уложения. По Манифесту 14 декабря 1766 г. выборы городских депутатов в Уложенную комиссию начинались с избрания городского головы, которому отводилась роль председателя в избирательных собраниях. Первым московским городским головой такого рода стал (14.12.1767) генерал-прокурор А.А. Вяземский, происходивший из знатного, но «сильно захудевшего» рода [2]. Его избрание подчеркивало то значение, какое придавалось тогда этой должности. В виду того, что Уложенная комиссия работала в Москве, на московского городского голову возлагался контроль за ее деятельностью.

## Система городского управления при Екатерине II

После Петра I реформы общественного городского управления были значительно усовершенствованы императрицей Екатериной II. В 1770–1780 гг. она утвердила важнейшие для этого времени документы «Учреждения для управления губернией Всероссийской империи» (ноябрь 1775 г.) и «Грамоту на права и выгоды городам России», т.е. *Жалованную грамоту городам, или Городовое положение 1785 г.*, которое впервые определило единый порядок городского общественного управления на законодательной основе. Городовое положение 1785 г. определяло город как юридическое лицо, как особую местную общину, имеющую свои «особые интересы и нужды». Оно определило и систему городского самоуправления: 1) *Общая городская дума*; 2) *Шестигласная дума*; 3) *Градское общество*.

Фактически, после многочисленных согласований во всех инстанциях должность городского головы в Российской империи была введена в 1785 г., после опубликования императрицей Екатериной I «Грамоты на права и выгоды городам Российской империи». Несколько ранее, в сентябре 1782 г., должность городского головы была введена в Москве, в период подготовки и проверки на практике положений вышеназванной «Грамоты»<sup>3</sup>. *Первым городским головой Москвы* уже в новом качестве

<sup>3</sup> Жалованная грамота на права и выгодам городам Российской империи от 21 апреля 1875 г. // ПСЗ-1. Т. 22. № 16188.

стал Д.Д. Мещанинов, московский купец первой гильдии, к которому еще раньше благоволила императрица Екатерина II, и она же предложила его на эту важную государственную должность второй столицы России.

В этой связи надо отметить, что в XVIII в. город стал превращаться в единое, более или менее самостоятельное сообщество людей, обособленный объект управления. Большинство ученых сходятся в том, что принципиальное значение Жалованной грамоты городам заключалось в оформлении города как юридического лица. Это означало, по нашему мнению, отказ от взгляда на город как на обычное население с только торгово-промышленным людом. Поэтому Жалованная грамота открывала обществу более широкое участие в делах городского хозяйственного управления [3. С. 408–410].

В частности, в этом документе указывалось, что города можно строить только «по утвержденному плану, за подписанием руки Императорского Величества». Подтверждалось право городов на «правильно принадлежащие» им земли, сады, поля пастьбы, луга, реки, леса, рощи, мельницы, как внутри города, так и вне его, которыми надлежало «пользоваться мирно и на основании законов». Городовому магистрату предписывалось иметь книгу с описанием домов, строений, мест и городских земель «под нумерами», в которой бы регистрировались акты купли, продажи, сдачи в наем и прочие операции с городской недвижимостью и земельными участками.

Однако городские учреждения получили по Грамоте довольно скромную долю самостоятельности, и даже те «нужды и пользы», которые законодатель определил как законные, удовлетворялись в большинстве случаев не городской думой, а другими учреждениями — Приказом общественного призрения, полицией и магистратами.

Жалованная грамота городам определяла основным субъектом городского самоуправления городское собрание — *«общество градское»*, в состав которого входили городские обыватели. Оно собиралось один раз в три года по инициативе губернатора для рассмотрения наиболее важных предложений, связанных с развитием города и направлениями деятельности губернской администрации, выборами членов всех учреждений городского самоуправления, судей сословных судов, заседателей в общине и сословные учреждения, членов Общей городской думы, депутатов для ведения «обывательской книги», где значились городские обыватели с указанием имущественного положения, рода занятий и находящейся в их владении недвижимости. Книга состояла из 6 разрядов:

1. Настоящие обыватели, имеющие в городе недвижимость в алфавитном порядке.
2. Купцы трех гильдий.
3. Мастера и подмастерья.
4. Иностранцы и иногородние гости.
5. «Именитые граждане».
6. Остальное посадское население, не вписанное в первые пять частей (по алфавиту).

Членами городского собрания с правом голоса были мужчины, достигшие 25 лет и платящие налоги с имущества не менее 50 рублей. За женщин или отсутствующих могли голосовать по доверенности члены их семей или другие лица.

Текущие вопросы жизни Москвы решали выборные органы городского самоуправления: *городская Общая дума и городская Шестигласная дума*.

Общая городская дума избиралась на три года по разрядам. В ее состав входили представители всех шести «разрядов» городского населения. Владельцы недвижимой собственности и посадские выбирали по одному гласному в каждой части города (в Москве их было 15); купцы — по одному гласному от гильдии; цеховые (ремесленники) — по одному от цеха; именитые граждане — по одному гласному от подразделения, если в нем насчитывалось не менее пяти человек. Первоначально в состав Думы входили: городской голова, 15 гласных от «настоящих городских обывателей», т.е. лиц, обладавших недвижимым имуществом в городе (сначала это были преимущественно чиновники, затем — купцы), 3 члена от гильдейского купечества (по одному человеку от каждой из трех гильдий), 16 — от цеховых ремесленников (по одному от цеха), 15 — от мещан (по одному от городской полицейской части), 16 — от иногородних купцов, 12 — от иностранных гостей (по одному человеку от каждого «народа»), один — от именитых граждан.

Общая городская дума один раз в три года выбирала из числа гласных Шестигласную думу в составе 6 человек (по одному от каждого разряда). Московская Общая городская дума являлась представительным органом. Исполнительно-распорядительные функции передавались Шестигласной городской думе.

Избирательная система учитывала не только сословную структуру города, но и имущественный ценз. Существенно ограничивались права малоимущих москвичей. Компетенция московского городского самоуправления определялась решением вопросов местного значения, включая наблюдение за прочностью публичных городских зданий; построение всего того, что необходимо москвичам, в т.ч. торговых площадей, пристаней, амбаров, магазинов; развитие системы общественного призрения; деятельность по увеличению источников местных доходов; обеспечение жителей города необходимыми средствами для «прокормления и содержания»; охрана города от ссор и тяжб с окрестными городами и селениями, сохранение между жителями города «мира, тишины и доброго согласия»; полицейские функции; разрешение споров и конфликтных ситуаций между гильдиями и цеховыми организациями ремесленников.

Жалованная грамота городам представляла определенные гарантии деятельности органам местного самоуправления. В частности, так же как дворянское собрание, городское собрание, как было указано Екатериной II, «на суд да не предстанет, но да защищается своим стряпчим». Жалобы на работу городского Общего собрания и городской Шестигласной думы подавались в губернский магистрат. Важно было и то, что государство выступало

арбитром в разрешении конфликтных ситуаций между органами городского самоуправления и горожанами.

Таким образом, *Городовое положение 1785 г. явилось основой для последующих реформирований общественного городского управления.*

Общая городская дума в Москве была торжественно открыта 15 января 1786 г. в присутствии московского губернатора В.П. Лопухина. Думу возглавил городской голова, должность которого была учреждена Екатериной II в связи с предполагавшимся избранием в Комиссию для составления нового Уложения представителей городов. Первым городским головой Москвы, избранным по Городовому положению 1785 г., стал именитый гражданин, коммерции советник Семен Дмитриевич Ситников.

В годы царствования Павла I выборные органы практически перестали существовать. Вступив на престол, он прежде всего упразднил «Жалованную грамоту городам» и провел новую городскую реформу указом от 12 сентября 1798 г. Был принят «Устав столичного города Петербурга», который ограничивал городское самоуправление и усиливал государственное начало в управлении. Вместо выборных органов вводились *Ратгаузы*, которые по существу представляли собой государственный территориальный орган. Ратгауз возглавлял *президент*, назначаемый императором. В этом же году были созданы «комиссии о снабжении резиденций припасами, распорядком квартир и прочих частей до полиции относящихся» [1].

Такая система городского управления была распространена и на Москву. Указом Павла I Московская Общая Дума 17 января 1799 г. была упразднена. В апреле того же года вступил в силу «Устав столичного города Москвы», который для хозяйственного управления городом учреждал *Ратгауз*, состоявший из коронных и выборных чиновников во главе с президентом, назначенным указом императора. Однако уже в 1801 г. Александр I Манифестом от 2 апреля восстановил действие Городского положения 1785 г. и тем самым подтвердил его «непреложность и неприкосновенность» [1].

### **Развитие городского московского самоуправления в XIX в.**

В целом российские города юридически управлялись на принципах общественного самоуправления, однако в действительности самостоятельность городской представительной власти, в т.ч. и в Москве, была сведена до возможного минимума.

Общественное самоуправление города состояло из разрозненных корпораций, которые вынуждены были подчиниться государственной власти, а центральная государственная власть использовала самоуправление для целей абсолютизма. В результате, к середине XIX в. положения «Жалованной грамоты городам» сильно устарели или были отменены другими правовыми актами. Российское законодательство не соответствовало уровню социально-экономического развития городов и их значению в экономической, политической и культурной жизни.

Работа по переустройству местного самоуправления на началах широкого участия в нем местного населения не прекращалась. Однако общее для всех городов империи Положение не появилось, за исключением Петербурга, в котором *новое Городовое положение* было введено в 1846 г., в Москве же, с некоторыми изменениями и как *Положение об общественном самоуправлении города Москвы*, — только 20 марта 1862 г. С этого момента городское самоуправление превращается из сословного в общественное<sup>4</sup>.

Это Положение выгодно отличалось своим демократизмом от административно-бюрократического произвола николаевского царствования. Его содержание свидетельствует о том, что оно значительно сужало круг горожан, пользовавшихся «правами состояния» в городском обществе, а следовательно, и избирательными правами в органы местного управления. В результате городское общество делилось на пять основных разрядов:

- 1) потомственные дворяне, владеющие в столице недвижимой собственностью;
- 2) личные дворяне, почетные граждане и разночинцы (ученые, художники, артисты и т.п.), владеющие такой же собственностью;
- 3) местные купцы всех трех гильдий;
- 4) мещане, не записанные в цехи;
- 5) ремесленники или мещане, записанные в ремесленные цехи на неограниченное время (вечно-цеховые).

Изменились принципы формирования Общей городской думы. Для ее избрания раз в три года составлялись собрания выборных граждан от каждого из пяти сословий, по 100...150 человек от каждого сословия. Они и выбирали из своей среды по 35 гласных.

В Москве таким образом количество гласных составляло 175 депутатов.

В соответствии с мнением Государственного совета от 12 декабря 1866 должны были избираться кандидаты в гласные Общей городской думы (их число не могло превышать 1/3 общего числа гласных).

Общая дума положила начало присвоению звания «почетный гражданин города Москвы». Первым такого звания был удостоен городской голова князь А.А. Щербатов (05.03.1866).

Надо отметить, что избирательное право предоставлялось лишь лицам, имевшим доход не менее 100 руб. в год и не моложе 21 года, а право быть избранным в гласные Думы — не моложе 25 лет. При этом избираемые должны были владеть в Москве недвижимым имуществом, или денежными капиталом, или товарами, приносившими в год не менее 100 руб., и быть приписанными к городу не менее двух лет.

Гласные каждой категории составляли особые отделения Думы. Общая дума избирала постоянно действующий исполнительный орган — ***Распорядительную думу*** под председательством Городского головы,

<sup>4</sup> Положение об общественном самоуправлении г. Москвы от 20 марта 1862 г. // ПСЗ Т. 37. Отд. 1. Полное собрание № 38078.

который одновременно руководил и Общей думой, назначаемого правительством из числа двух кандидатов, предложенных Думой. Срок полномочий Городского головы составлял 6 лет, а все гласные избирались на 4 года. В Распорядительную думу от первых трех («старших») отделений выбиралось по 3 представителя, а от двух последних («младших») отделений, т.е. от ремесленников и мещан, — всего 3 человека. В Распорядительную думу входил также представитель администрации, так называемый «член от короны». Таким образом, в состав Распорядительной думы входило 12 гласных, «член от короны» и Городской голова. Члены Распорядительной думы избирались на 4 года и утверждались генерал-губернатором Москвы. Надзор за деятельностью Распорядительной думы осуществлял губернский прокурор.

Это своеобразное деление на «старшие» и «младшие» отделения сказывалось при решении дел на собраниях Общей думы. Обычно вопросы обсуждались в каждом отделении порознь, причем «старшие» отделения разбирали дела, а «младшим» отделениям оставалось лишь санкционировать уже принятое решение. Такой порядок ущемлял права мещан и ремесленников и создавал особое положение для дворянства и купечества. Собрания думы подразделялись на обыкновенные и особые, или чрезвычайные. О назначении каждого собрания Городской голова ставил в известность московского генерал-губернатора.

Компетенция Общей и Распорядительной дум мало чем отличалась от компетенции Общей и Шестиглавой дум. Не сильно изменились и их права. По существу, новым по сравнению с городским положением 1785 г. было введение в Думу представителей от дворян и уменьшение числа избирателей вследствие увеличения имущественного ценза.

Новое Городовое положение не оживило работы Думы. Активность гласных, особенно из дворян, продолжала быть низкой. Заседания Общей думы происходили очень редко. За 14 первых лет своего существования Общая дума Петербурга собиралась всего 17 раз, а в Москве и того меньше [1].

По указанному выше положению дворяне, как потомственные, так и личные, входили в городское сообщество на правах владельцев личной собственности. Остальные три разряда входили в городское общество как податное сословие (по праву «состояния»), т.е. как горожане несли казенные повинности. Напомним, что по Положению 1785 г. в состав городского общества входили все жители, «кои в том городе дом или иное строение или место, или землю имеют», а на правах владения собственностью входили в состав городского общества по разряду «настоящих обывателей» все горожане без различия происхождения и занятий. Таким образом, за счет предоставления владельческих прав только дворянству, почетным гражданам и разночинцам, новым Положением отнимались владельческие права у значительного круга горожан, не входивших в остальные три податные сословия, но владевшие в городе недвижимой собственностью.

Важно отметить, что руководство Думой перешло от купечества к дворянскому сословию, и первым Городским головой был избран дворянин князь А.А. Щербатов, а затем князь В.А. Черкасский.

Исключительно важное значение для дальнейшего развития городского самоуправления имело *Городское положение от 16 июня 1870 г.*, в которое неоднократно вносились изменения<sup>5</sup>. Соответствовавшие принципы земского самоуправления оставались практически без изменений. После утверждения Городового положения императором Александром II 16 июня 1870 г. потребовалось еще 2 года для подготовки «Правил применения в городах С-Петербурге, Москве и Одессе данного Городового положения 1870 г.», которые были введены в действия 20 июня 1872 г.

В соответствии с Городовым положением органы городского самоуправления включали: *городскую Думу* под председательством городского головы и исполнительный орган городского самоуправления — *городской Управы*, которые избирались сроком на четыре года. Городовое положение 1870 г. отвергло сословный принцип представительства, но сохранило имущественный ценз. А именно: в основу избирательной системы был положен *принцип уплаты городским населением налогов в городскую кассу (податной ценз)*. Вводилась трехразрядная избирательная система: все избиратели вносились в общий избирательный список по нисходящей сумме уплачиваемых налогов, а затем делились на три части, каждая из которых соответствовала трети общей суммы всех налогов. В первый разряд попадали наиболее богатые слои населения, во второй — люди среднего достатка, в третий — основная масса плательщиков. В состав городской Думы в обязательном порядке входили председатель местной уездной управы и депутат от духовного ведомства. Общее число избираемых гласных в зависимости от величины города в России колебалось от 30 до 72. В Москве же их численность составляла 180 человек.

Вводилась должность товарища (заместителя) городского головы, утверждение его в должности производилось министром внутренних дел. Особенностью правового статуса городского головы являлось то, что он избирался из лиц всех сословий без ограничений, достигших 30-летнего возраста и владеющих собственностью не менее чем на 15 тыс. рублей. Городской голова избирался на 4 года из двух кандидатов, представляемых генерал-губернатором. Тот, кто набирал наибольшее количество голосов, утверждался верховной властью. Голова председательствовал в собраниях, «если государю императору не угодно будет назначить особое лицо». Заседания назначались по усмотрению городского головы, по требованию генерал-губернатора или по желанию не менее 1/5 части гласных. Собрание было действительным, если в нем присутствовало не менее 1/5 гласных [3].

Необходимо отметить, что правительство, вынужденное пойти на предоставление городскому общественному управлению известной

<sup>5</sup> Городовое положение, высочайше утвержденное от 16 июня 1870 г. С.-Петербург: МВД, 1870 // ПСЗ-2. Т. 45. № 48498.

самостоятельности в решении хозяйственных вопросов и независимости от местного административно-полицейского аппарата, при подготовке городской реформы проявило особую озабоченность в вопросе о социальном составе дум. Поэтому на всех этапах разработки Городского положения первостепенное значение придавалось именно закону об избирательных правах, от которого зависел круг избирателей и в значительной мере оказывался predetermined состав избранных в органы городского самоуправления. Правительство, вынужденное считаться с возрастающей силой городской буржуазии, в то же время стремилось несколько ослабить ее влияние в органах городского общественного управления, растворить в массе избирателей, не принадлежащих к торгово-промышленным слоям населения города, предоставить последним некоторые льготы для участия в выборах. При этом небольшую заинтересованность правительство проявляло в привлечении к городскому самоуправлению представителей дворянского сословия. Министерство внутренних дел, непосредственно занимавшееся подготовкой и реализацией реформы городского самоуправления, придавало значение выяснению соотношения в составе как избирателей, так и гласных между лицами, принадлежавшими к буржуазным слоям населения и теми, кто торгово-промышленной деятельностью не занимался. Таким образом, тон в Думе теперь стали задавать торгово-промышленные слои города.

Городской голова избирался на четыре года из двух кандидатов от лица всех городских сословий.

11 июня 1892 г. император Александр III утвердил Городовое положение, согласно которому была реорганизована избирательная система: налоговый ценз заменили имущественным, основанным на владении городской недвижимостью, при этом состоятельные арендаторы городской недвижимости также получили избирательные права. Число гласных сократилось до 130, введена новая выборная категория — кандидат в гласные, численность кандидатов устанавливалась не менее 1/5 общего состава гласных (26 человек). Избиратели образовывали одно избирательное собрание, разделяемое на территориальные участки. Баллотироваться в гласные по каждому участку могли только лица, имеющие право голоса на этом участке. Лишались права участия в выборах содержатели винных лавок и питейных домов. Священнослужители не могли быть ни избирателями, ни гласными. Право избирать имели: 1) лица, состоящие в русском подданстве; 2) 25 лет от роду; 3) уплачивающие налоги в городскую казну; 4) не имевшие недоимок по городским сборам.

Наличие избирательных цензов во второй половине XIX в. значительно ограничивало население городов, в т.ч. Москвы, возможность участвовать в выборах представительных органов. Так, например, избирательные права были предоставлены только крупным плательщикам городских налогов, домовладельцам, владения которых оценены не менее чем в 3000 руб. и купцам первой гильдии, платившим налог не менее 500 руб. При столь высоком цензе число избирателей в Москве резко сократилось.

В Москве право избирать имело лишь 0,7% численности населения города, а к 1898 г. этот процент снизился до 0,3 [4].

В дальнейшем в большинстве городов процент участия в выборах еще снизился. При этом во всех без исключения городах торгово-промышленный элемент проявлял относительно большой интерес к выборам. В результате, Городское положение 1892 г., действовавшее до 1917 г., значительно урезало права городского самоуправления и в очередной раз резко сужало круг избирателей. Над городским самоуправлением был учрежден жесткий государственный контроль. Кандидатура московского городского головы после выборов утверждалась самим императором, он стал считаться государственным служащим. В его обязанности входило ведение заседаний Думы, осуществление контроля за выполнением решений и многочисленные представительские функции.

За неявку на заседание Думы без уважительных причин гласные подвергались денежным штрафам, замечаниям и даже временному исключению из думы. Устанавливался новый регламент заседаний: не менее 4 и не более 24 заседаний в год

И тем не менее, несмотря на все перипетии, должность московского городского главы считалась почетной. Ее занимали такие выдающиеся общественные деятели, как князь В.А. Черкасский, профессор Б.Н. Чичерин, С.М. Третьяков — один из братьев-основателей знаменитой Третьяковской галереи, другие известные московские деятели. Среди самых ярких представителей городского управления можно назвать Н.А. Алексеева и князя В.М. Голицина, который занимал многие должности в системе городской власти. Он был московским губернатором, но прежде, чем занять эту должность, прошел все ступени городской бюрократической лестницы, так избранный 1897 г. московским городским головой оставался таковым вплоть до 1905 г. За большие заслуги в развитии города князя В.М. Голицина избрали Почетным гражданином Москвы, а городская Дума заказала его портрет В.А. Серову для украшения зала заседаний. Среди немногих научных источников по истории городского управления Москвы XIX — начала XX в. Мемуары князя являются самыми важными как по полноте, так и по точности изложения. Современники оставили такое определение деятельности князя В.А. Голицина на посту московского городского головы: «Он принял город с керосиновыми фонарями и водоразборными фонтанами, а оставил с телефоном и водопроводом»<sup>6</sup>. Они достойны отдельного повествования.

Городская дума содействовала развитию московского хозяйства, общего благоустройства города. На эти цели выделялись весьма значительные суммы. Как вспоминал князь В.М. Голицын, городское самоуправление постоянно подвергалось мелочным придиркам со стороны чиновников из Петербурга, нападкам демократических изданий.

<sup>6</sup> Задумчивая столица // Мой район. 28.08.2023. URL: <https://mr.moscow/zadumchivaya-stolicza/> (дата обращения: 10.10.2025).

Шестигласная дума размещалась в доме губернских присутственных мест на месте, занятом впоследствии Историческим музеем. Общая и Распорядительная думы занимали помещения в усадьбе Разумовского-Шереметева на Воздвиженке (8/1). С 1892 г. Дума и Управа размещались в специально построенном здании в центре Москвы на Воскресенской площади, переданном впоследствии музею В.И. Ленина (ныне — здание Исторического музея).

### **Городское самоуправление в Москве в советский и постсоветский периоды**

В истории московского городского самоуправления был период (1912–1914 гг.), когда из-за противостояния Городской думы и центральной власти пост городского головы оставался вакантным. Последний городской голова Москвы В.М. Челноков занимал эту должность в 1914–1917 гг., до падения самодержавия в России. Он же стал и первым комиссаром Временного правительства в Москве.

До 1917 г. Москва делилась на 17 полицейских частей, состоящих из полицейских участков. После февральской революции комитет общественных организаций и Городская дума провели реформу городского управления. Вместо полицейских участков организовали 44 комиссариатских участка. Вместе с этим Московский совет рабочих депутатов еще в марте разделил Москву на 8 районов (Городской, Замоскворецкий, Пресненский, Сокольнический, Рогожско-Басманный, Лефортовский, Хамовнический, Бутырский), на которых традиционно делила Москву работающая в условиях подполья большевистская партия, имевшая в районах свои партийные комитеты. К осени в Москве было уже 11 территориальных районов со своими советами. Районы резко отличались по размерам (от 1 до 13 комиссариатских участка) и по населению (от 45 до 365 тыс. человек). Название районов не были еще устойчивы и порой менялись. Существовало и вне-территориальное объединение рабочих и служащих московского железнодорожного узла — называлось такое объединение Железнодорожным районом. Переплетение думского и советского районирования в Москве — своеобразное проявление двоевластия. Октябрьская революция закрепила административно-территориальное деление Москвы на районы по количеству членов партии большевиков, впоследствии членов КПСС. Этот принцип просуществовал вплоть до 1991 г. *К этому времени в Москве существовало 33 района: 13 — внутреннего пояса, которые выходили к Кремлю и Красной площади, и 19 во внешнем поясе, плюс город-спутник Зеленоград.*

15 апреля 1917 г. Временное правительство провело городскую реформу, утвердило новую избирательную систему, учредив всеобщее, равное избирательное право с двадцатилетнего возраста при выборах по партийным спискам. Наряду с должностью городского головы учредили должность *Председателя Думы*, а уже в июне состоялись выборы 200 гласных городской Думы.

После вооруженного восстания в Москве, устанавливая новую власть, Городскую Думу и городская Управу ликвидировали. Управление городским хозяйством было передано *Совету районных Дум*, а уже в марте 1918 г. *Московский совет* — новая городская власть — получил статус высшего представительного органа по управлению Москвой. Его высшим органом был Пленум, в перерывах между сессиями власть осуществляли *Исполком и Президиум Моссовета*. В течение десятилетий власть в городе осуществляли Советы — сначала Советы рабочих, крестьянских и солдатских депутатов, с таким названием они просуществовали до 1936 г, когда были заменены на советы депутатов трудящихся, а с 1977 г. — советы народных депутатов. Это были представительные органы государственной власти, которые осуществляли политическую власть трудящихся, избирались непосредственно населением. Для обеспечения государственного управления советы создавали исполнительные комитеты (*исполкомы*), постоянные депутатские комиссии и органы народного контроля. В ведении этих органов власти как городского, так и районного уровня находились объекты промышленности, транспорта, строительства, торговли и общественного питания, бытового и коммунального обслуживания, материально-технического и продовольственного снабжения и сбыта, жилищно-коммунального хозяйства, социального обеспечения, здравоохранения, физической культуры и спорта, культуры и народного образования, кредитования и государственного страхования, и аппараты органов управления. При этом политическое руководство советами осуществляли соответствующие партийные органы, которые по своему влиянию были выше органов народовластия. Эта система власти имела как сильные, так и слабые стороны. Но к концу 1970–1980 гг. стало очевидным, что управлять таким мегаполисом как Москва по старым структурно-территориальным и организационно-хозяйственным лекалам становилось все труднее и труднее. К началу 1990-х гг. сложились объективные условия для государственных реформ управления в стране. Назрела насущная потребность для серьезных изменений городского управления и в Москве.

В марте 1990 г прошли выборы депутатов Моссовета и районных советов народных депутатов. В Моссовет избрали 1000 депутатов, по сложившейся традиции мандат номер 1 выписали В.И. Ленину. 17 марта 1991 г. в соответствии с результатами городского референдума вводится должность Мэра Москвы, который становится правопреемником Исполкома Моссовета

12 июня 1991 г. в Москве состоялись первые выборы мэра и вице-мэра Москвы. Функции Моссовета разделяются: мэр возглавляет исполнительную власть — мэрию, формирует органы исполнительной власти — Правительство Москвы, отраслевые и территориальные структуры. Таким образом, происходит разделение властей: представительным и распорядительным органом власти становится Моссовет, а исполнительным — Правительство Москвы.

В своем развитии современная система государственной и муниципальной власти и управления Москвы прошла несколько этапов.

Важным шагом городской реформы управления городом стал переход от двухуровневой системы исполнительной власти к трехуровневой. Как отмечалось выше, до 1991 г. Москва была поделена на районы. Исходя из принципа их формирования по масштабам районы Москвы различались в большей степени, чем районы в других крупных городах страны. Так, территория Красногвардейского района более чем в 10 раз превышала территорию Бауманского. Население Перовского более, чем в 5 раз превышало количество жителей Сокольнического района. Сложившееся территориальное деление города порождало следующие проблемы: в крупных районах высокая загруженность органов управления хозяйственными проблемами приводила к тому, что население района с трудом могло «достучаться» до власти (проблема «доступности власти»); большое количество районов как объектов управления затрудняло деятельность городских органов (объем контроля); большое число районов в пределах Садового кольца мешало четко координировать усилия по выполнению столичных функций. Все это заставило городские власти установить новое административно-территориальное деление города: на смену 33 районам создали 10 административных и 143 муниципальных округов (впоследствии — 125).

Во главе административного округа становился префект, назначаемый мэром, с аппаратом управления — префектурой, ставшей впоследствии территориальным органом исполнительной власти города. На префекта и его аппарат возлагались функции: административно-хозяйственная, координирующая, контрольная. А что должен был координировать и контролировать префект? Дело в том, что по замыслам идеологов городской реформы тогдашнего мэра Москвы Г.Х. Попова и вице-мэра Ю.М. Лужкова создавалась новая, присущая только Москве как гигантскому мегаполису, отраслевая и территориальная структура, так называемая *линейно-штабная*, при которой городские департаменты, комитеты и управления выполняли управленческие функции, создавая нормативную базу отрасли и руководя городской собственностью, а текущее руководство отраслевыми учреждениями и предприятиями возлагалось на окружное звено. Создавались окружные отраслевые управления: управления образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения, молодежной политики и прочие. А координировать и контролировать их деятельность на территории округа в интересах населения призваны были префекты, которые становились членами городского правительства, впоследствии с полномочиями министра, что поднимало их роль в системе управления городом.

На протяжении 1991–1993 гг. в Москве существовали параллельно городской и районные советы депутатов, сформированные по существующей советской схеме. Однако многие депутаты, избранные в результате альтернативных выборов, представляющие научную интеллигенцию, которые шли на выборы с лозунгами «Вся власть советам!» (как когда-то в 1917 г. — парадоксы истории), против всевластия КПСС, были оппозиционно настроены против нововведений реформаторов городского управления. Хотя в составе тогдашних советов были и депутаты, разделяющие эти новации вновь избранного мэра

и его команды. Сложилась неоднозначная управленческая ситуация: фактически произошло разделение власти: исполнительная власть уже не формировалась депутатским корпусом и не подчинялась советам. Но советы хотели по-прежнему руководить исполнительной властью. Доходило до опасных коллизий, когда ряд районных советов своими решениями брали на себя несвойственные органам представительной власти функции исполнительной, особенно в части распределения объектов городской собственности — жилых и нежилых помещений, земельных участков. Доходило до того, что некоторые советы вообще принимали решения о роспуске исполкомов и принятия их функций на свои депутатские комиссии. С этим не могла мириться исполнительная власть. Нужны были срочные действия.

В октябре 1991 г. исполкомы райсоветов были ликвидированы, что вызвало неоднозначную реакцию у некоторых оппозиционно настроенных к данной реформе депутатов районных советов. Их функции передавались вновь создаваемым префектурам административных округов. В целях приближения населения к органам власти и для решения его непосредственных проблем и вопросов в муниципальных округах создавался институт супрефектов (*фр. служащий, стоящий рядом с префектом*) со своим аппаратом, назначаемые префектом. Такая структура просуществовала до 1997 г., когда на смену супрефектам пришли главы районных управ.

Драматические события в сентябре-октябре 1993 г. положили конец двоевластию в Москве: советы указом президента РФ<sup>7</sup> были распущены, вместо Московского совета народных депутатов утверждалась избираемая Московская городская дума (МГД).

Первый состав МГД избрали 12 декабря 1993 г. в составе 35 депутатов, которые становились представителями населения, работающими на профессиональной основе. В последующим их численность возросла до 45 депутатов. Важной особенностью и отличием от всех ранее существующих представительных органов в Москве была функция принятия законов Москвы и постановлений МГД, главный из которых — утверждение бюджета города и осуществление депутатского контроля за его исполнением. Согласно принятой в 12 декабря 1993 г. и ныне действующей Конституции, Москва имеет тройной статус: субъект Российской Федерации, город федерального значения, столица РФ. А значит, на органы власти Москвы накладываются особые функции, не свойственные никакому другому городу и субъекту РФ.

В июле 1995 г. был принят важный городской закон — Устав города Москвы. Устав закрепил позитивные результаты проводимой в городе реформы управления, создал правовые основания для ее дальнейшего продолжения в первую очередь на уровне местного самоуправления<sup>8</sup>. В Москве сложилась следующую система городской власти. На городском уровне органом

<sup>7</sup> Указ Президента РФ «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации (от 9 октября 1993 г.) // Российская газета. 12.10.1993.

<sup>8</sup> Устав города Москвы Принят Московской городской Думой 28 июня 1995 г. М., 1995.

законодательной и представительной власти является Московская городская Дума, которая избирается в результате всеобщих, равных, прямых выборов при тайном голосовании на 4 года (в настоящее время — на 5 лет). Исполнительная власть формируется избранными мэром и вице-мэром Москвы (впоследствии данная должность была ликвидирована) в составе правительства Москвы, отраслевых органов-департаментов, комитетов, управлений, инспекций, и территориальных органов-префектур и районных управ. Вопросы, которые могут и должны решаться территориальными органами, были переданы в их ведение вместе с соответствующими финансированием, материальным обеспечением и штатами. Одновременно префектов административных округов наделили полномочиями городской администрации на соответствующих территориях численностью населения на уровне средних областей РФ, им поручено осуществлять исполнительно-распорядительную, координирующую и контрольную деятельность по жизнеобеспечению населения округа; решение вопросов, имеющих окружное значение, организацию и проведение окружных мероприятий. В их ведении находились объекты социальной сферы, за исключением объектов общегородского значения. В то же время главы управ получили все необходимые полномочия для самостоятельного, под свою ответственность решения местных вопросов, не затрагивающих интересы города, административного округа или других районов. Бюджеты формировались как на городском, так и на районном уровне. На уровне административных округов были утверждаемые правительством сметы расходов, также были определены дополнительные источники пополнения финансовых ресурсов виде специальных фондов, как на окружном, так и на районном уровне, что стимулировало территориальные органы заботиться о наполнении этих фондов. Муниципальные округа стали районами.

Органы исполнительной власти объявлены самостоятельными в своих действиях согласно федеральному и московскому законодательству.

Несколько позже был принят городской закон «О районной управе», который регулировал их деятельность и наделял вновь создаваемые органы исполнительной власти районного уровня собственной компетенцией и полномочиями. Создана уникальная (московское *ноу-хау*) система управления городом, когда на районном уровне соединились власть исполнительная (вертикаль управления: город — округ — район) с местной, или муниципальной властью, выбираемой непосредственно населением. «... с помощью районов мы надеемся осуществить наше давнее желание — не поднимать наверх те вопросы, которые могут решаться внизу, и решать их там, где положено, с организацией соответствующих избираемых и назначаемых структур и установлением делового режима взаимодействия между ними» [5]. Как формировалась управа района и как она функционировала? После принятия закона в 1997 г. прошли выборы районных советников (депутатов) районного Собрания как представительного органа населения района. Численность советников колебалась от 10 до 20 членов в зависимости от числа избирателей, а значит, населения районов. Они также были разными. Районы

(ранее — муниципальные округа) изначально формировались из территории компактного проживания жителей. На протяжении ряда лет шел процесс укрупнения муниципальных округов. И на последнем этапе реформы городского управления их насчитывалось 125 (без *Новой Москвы*).

Советники избирали главу управы, вернее, давали согласие на его назначение, поскольку он представлялся мэром Москвы по представлению префекта округа. Это процедура гарантировала единство и управляемость городским хозяйством. Были случаи, когда депутаты не соглашались с предложенной кандидатурой (тогда назначался временно исполняющий обязанности на срок не более 6 месяцев), или когда мэр вносил две кандидатуры. Мэр Москвы мог и отрешить главу управы от должности, основания для этого были прописаны в законе. Глава управы вел заседания районного собрания, подписывал принятые им решения, он же руководил и администрацией района. Глава управы, районное собрание и администрация района составляли единый орган — районную управу. Районной управа имела более 100 полномочий, включая все вопросы жизнеобеспечения населения и развития территории района, за исключением вопросов общегородского значения (строительство и капитальный ремонт объектов, дорог, коммуникаций и пр.).

Руководители районов постоянно вели индивидуальный прием населения, проводили регулярные встречи, обходы территории, руководители подведомственных учреждений отчитывались о своей деятельности перед депутатами. Депутаты вели прием населения, решали его конкретные проблемы, заботились о состоянии закрепленной за ними территории [6].

Такая система местной власти была устойчивой и позволяла сочетать местные интересы с городскими, обеспечивать работоспособность власти, ее соподчиненность населению в лице избранных представителей и органам городского управления в лице мэра Москвы. Контроль за деятельностью управ возлагался на префекта соответствующего административного округа. Такая структура была работоспособной и эффективной. В районах осуществляли деятельность местные средства информирования проживающих и работающих на территории района москвичей: районные газеты, кабельное телевидение, информационные стенды [7]. Казалось, что был найден необходимый баланс интересов и установлен нормальный контакт между жителями и властью. Однако эта система просуществовала не долго.

Дело в том, что статья 12 Конституции РФ гласит: «*В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти*»<sup>9</sup>. Эта конституционная норма требовала корректировки московского законодательства в части соотношения государственной власти и местного

<sup>9</sup> Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). Ст. 12, 130, 131.

самоуправления. Создавая своеобразную структуру местной власти, московский законодатель исходил из того, что Москва как город осуществляет местное самоуправление на двух уровнях: на городском и районном. Это позволяет федеральное законодательство. Но на городском уровне осуществляется государственная власть Москвы как субъекта федерации, и поэтому соединение ее с муниципальной властью недопустимо. Пришлось тогда законодателю перестроить всю систему местной (муниципальной) власти. Была найдена и законодательно закреплена схема, которая действует и в настоящее время.

Чтобы сохранить единство городского хозяйства и его управляемость осуществляется вертикаль исполнительной власти: правительство и его отраслевые органы — префектура и управа района. Фактически эти структуры осуществляют государственную власть сверху донизу — от городского уровня до районного. Глава управы района назначается мэром Москвы, текущее руководство ими осуществляет префект, который вносит предложение мэру Москвы по назначению и освобождению от должности глав управ.

Но где же местное самоуправление при этом?

Статья 131 Конституции РФ устанавливает, что *«Местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. Территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций»*<sup>10</sup>. Чтобы не создавать новые территориальные образования, московский законодатель установил, что территория внутригородских муниципальных образований (далее — ВМО) совпадает с территорией района, к названию которых москвичи давно привыкли. Таким образом, в Москве на одной территории существует район с государственным управлением в лице управы района и его хозяйственных структур и муниципальное образование с муниципальными депутатами во главе с руководителем ВМО. Муниципальное образование имеет свой бюджет, во многом формируемый за счет субсидий из городского бюджета, муниципальные депутаты ведут прием населения, организуют и проводят важные общественно-значимые и полезные мероприятия и акции, в особенности для детей и подростков, занимаются военно-патриотическим воспитанием молодежи, принимают решения по снижению брачного возраста, а также осуществляют другие установленные законом полномочия.

Эта особенность самоуправления в Москве гарантируется ст. 131 Конституции РФ (в новой редакции), где утверждается, что *«особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом»*<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). Ст. 12, 130, 131.

<sup>11</sup> Там же.

## Заключение

Важным этапом в развитии московского самоуправления и адаптации его к сегодняшним реалиям современного развития одного из крупнейших в мире мегаполисов стало принятие Государственной Думой РФ нового федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»<sup>12</sup>. Статья 87 указанного Закона предоставляет большие права московскому законодателю как законодательному органу субъекта федерации — города федерального значения — в создании особенной схемы осуществления местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти Москвы в целях необходимости сохранения единства городского хозяйства.

В заключении выражаю надежду, что новый московский закон о местном самоуправлении вберет в себя все то ценное, что было в истории становления и развития московского городского самоуправления, в том числе за последние 30 лет.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Виноградов В.Ю.* Московское городское самоуправление: генезис, развитие, основные черты : монография. М. : ЭКОН-ИНФОРМ, 2005. 226 с. EDN: QWITZT
2. *Московская власть: городские головы (1782–1997)* / под ред. М.А. Афанасьева. М. : ЦИГОС, 1997. 205 с.
3. *Кизеветтер А.А.* Городовое положение Екатерины II. М., 1885. 473 с.
4. *Веселовский Б.Б.* Самоуправление и демократия. Петроград : Муравей, 1917. 32 с.
5. *Лужков Ю.М.* Мы дети твои, Москва. М. : Изд-во Вагриус, 1996. 338 с.
6. *Москва Городское управление: 300 лет истории управления городом* : справочник. М. : Мэрия Москвы ; научно-внедренческая фирма «Межрегионсервис», 1997. 517 с.
7. *Убушаева Б.Г.* Опыт реализации молодежных социальных проектов в городе Москве // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2024. Т. 11. № 2. С. 203–211. <https://doi.org/10.22363/2312-8313-2024-11-2-203-211> EDN: KPIGRI

### Информация об авторе:

*Виноградов Валерий Юрьевич* — доктор исторических наук, профессор, профессор кафедры государственного и муниципального управления, Российский университет дружбы народов, Российская Федерация, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 10, корп. 2; советник префекта Юго-Западного административного округа города Москвы, Российская Федерация, 117209, Москва, Севастопольский просп., д. 28, корп. 4 (ORCID: 0009-0002-7890-4707) (e-mail: [vinogradov-vyu@rudn.ru](mailto:vinogradov-vyu@rudn.ru)).

<sup>12</sup> Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_501319/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/) (дата обращения: 10.10.2025).