

**Институт Экономики  
Переходного Периода**

*Научные труды № 87Р*

**И. Стародубровская, М. Славгородская,  
С. Жаворонков**

**Организация местного  
самоуправления в городах  
федерального значения**

**Москва  
2004**

УДК 352.075.2(470)(066)

ББК 67.400.6(2РОС)Я54

С77

Стародубровская И., Славгородская М., Жворонков С. (Научный консультант: Катаев Д.) **Организация местного самоуправления в городах федерального значения.** – М.: ИЭПП, 2004. С.151.

Агентство СІР РГБ

Работа посвящена вопросам организации местного самоуправления на внутригородских территориях в городах федерального значения. Анализ содержит рассмотрение существующих теоретических подходов к развитию крупных городских территорий и управлению ими, международного опыта организации управления крупными городами и городскими агломерациями, практики местного самоуправления в городах федерального значения. Рекомендации авторов направлены на совершенствование перечня вопросов местного значения и полномочий, закрепляемых за муниципалитетами на внутригородских территориях, территориальных и финансовых основ местного самоуправления в городах федерального значения. Рассматривается также муниципальный аспект организации управления Московской и Санкт-Петербургской городскими агломерациями.

I. Starodubrovskaya, M. Slavgorodskaya, S. Zhavoronkov. (Research Consultant: D. Kataev.) **Organization of Local Self-Governance in the Cities of Federal Level.**

The paper deals with issues of organization of local self-governance in the intraurban areas of the cities of federal significance and considers existing theoretical approaches to development of large urban areas and their governance, an international experience of organization of governance in large cities and urban agglomerations, local self-governance practices in the cities of federal significance. The authors' recommendations are aimed at improvement of the list of local issues and powers fixed with municipalities in the intraurban areas, and territorial and financial grounds of local self-governance in cities of federal significance. The paper also considers the municipal aspect of organization of governance of the Moscow and St. Petersburg urban agglomerations.

*JEL Classification:* H11, H70, H77.

ISBN 5-93255-161-5

© **Институт экономики переходного периода, 2004**

# Содержание

<b>Введение</b> .....	5
<b>Глава 1. Теоретические подходы к управлению крупными урбанизированными территориями</b> .....	10
1.1. Эволюция городских агломераций.....	10
1.2. Методологические подходы к управлению городскими агломерациями.....	24
<b>Глава 2. Международная практика управления крупными урбанизированными территориями</b> .....	36
2.1. Управление крупными городами .....	37
2.2. Управление городскими агломерациями .....	50
2.3. Особенности крупных городов, имеющих государственный статус .....	60
<b>Глава 3. Местное самоуправление в городах федерального значения (Москва и Санкт-Петербург)</b> .....	67
3.1. Организация местного самоуправления в городах федерального значения .....	67
3.2. Полномочия местного самоуправления в городах федерального значения .....	82
3.3. Финансовые основы местного самоуправления в городах федерального значения .....	94
Приложение 3.1 Полномочия районной Управы г. Москвы в соответствии с Законом 1995 г. «О районной Управе в городе Москве» .....	106
Приложение 3.2 Полномочия органов местного самоуправления г. Москвы в соответствии с Законом города «Об организации местного самоуправления в г. Москве» от 6 ноября 2002 г. ....	107

Приложение 3.3 Полномочия органов местного самоуправления г. Санкт-Петербурга в соответствии с Законом города «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге» от 18 июня 1997 г. ....	109
<b>Глава 4. Рекомендации по организации муниципальной власти и управления в городах федерального значения</b> .....	111
4.1. Общие условия формирования местного самоуправления в городах федерального значения .....	111
4.2. Функции местных органов власти в городах федерального значения .....	114
4.3. Территориальные и финансовые основы местного самоуправления в городах федерального значения .....	120
4.4. Проблема управления в рамках городских агломераций Москвы и Санкт-Петербурга .....	125
<b>Заключение</b> .....	133
<b>Список использованных источников информации</b> .....	136
1. Литературные источники .....	136
2. Нормативно-правовые документы Москвы, регулирующие организацию управления на внутригородских территориях .....	140
3. Нормативно-правовые документы Санкт-Петербурга, регулирующие организацию управления на внутригородских территориях .....	142

## Введение<sup>1</sup>

Новая редакция Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» задает достаточно детальный механизм формирования и функционирования муниципальной власти в России с точки зрения территориальных основ, экономического и финансового регулирования, форм участия населения в принятии решений на местном уровне, взаимодействия с государственной властью и т.п. Единый подход к данным аспектам местного самоуправления распространяется почти на всю территорию России, исключений очень немного. К ним относятся, в частности, территории городов федерального значения – Москвы и Санкт-Петербурга<sup>2</sup>.

Применительно к данным городам законодательством предусмотрено, что местное самоуправление организуется на так называемых внутригородских территориях. Причем, в отличие, например, от достаточно жестких требований к формированию поселенческих муниципалитетов, для внутригородских территорий федеральное законодательство не устанавливает никаких ограничений. Формирование и изменение их границ, их преобразование полностью регулируются законами городов федерального значения (единственным ограничением выступает конституционное требование учета мнения населения, но в законодательстве применительно к данному вопросу оно никак не конкретизировано). Определение перечня вопросов местного значения, источников доходов местных бюджетов, состава муниципального имущества также фактически передано на усмотрение властей Москвы и Санкт-Петербурга, хотя применительно к другим субъектам Федерации данные аспекты достаточно жестко регулируются федеральным законодательством.

Можно согласиться с тем, что специфика городов федерального значения не позволяет автоматически распространять на них

---

<sup>1</sup> Авторский коллектив благодарит К. Сулейманову и Ю. Малышеву за помощь в подготовке настоящей рукописи.

<sup>2</sup> Закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО), которые также являются городами федерального значения, не входят в предмет данного исследования.

все положения Закона, относящиеся к остальной территории России. В то же время нечеткость и расплывчатость предлагаемых местными законами механизмов, размытость федеральных гарантий полноценного осуществления местного самоуправления на территории городов федерального значения демонстрируют неразработанность концептуальных основ организации муниципальной власти в рамках данных образований, чрезмерную политизированность этого вопроса, не позволяющую разобраться в проблеме по существу.

Между тем ситуацию с местным самоуправлением в Москве и Санкт-Петербурге нельзя признать удовлетворительной. Как и предусмотрено Конституцией Российской Федерации, муниципальная власть на территории этих городов существует, однако ее роль в решении вопросов местного значения ничтожна. Так, на территории Москвы муниципалитеты не предоставляют фактически никаких муниципальных услуг, в Санкт-Петербурге их деятельность в основном сводится к благоустройству территории. Бюджеты муниципалитетов на территории Москвы на конец 2003 г. составляли 0,2% городского бюджета, в Санкт-Петербурге – 2,6%, бюджетная обеспеченность на 1 жителя составляла соответственно 80 и 441 рубль. Столь незначительная роль местного самоуправления обосновывается так называемым «принципом единства городского хозяйства», в соответствии с которым любая децентрализация власти чревата потерей управляемости и опасностью развала городской инфраструктуры. Именно на необходимость сохранения единства городского хозяйства и ссылается федеральное законодательство, не раскрывая, однако, что имеется в виду под этим положением.

В настоящее время практически отсутствуют серьезные исследования реально возможных границ централизации и децентрализации в крупных городских агломерациях, как отсутствует и прогнозирование практических последствий использования той или иной модели. Тем самым остро ощущается необходимость изучения данных вопросов, результаты которого могли бы создать базу для дальнейших практических шагов по формированию адекватных механизмов местного самоуправления в городах федерального значения.

Данная работа не претендует на то, чтобы в полной мере решить проблему разработки оптимальных механизмов организации местного самоуправления в городах федерального значения. В то же время она ставит своей задачей проанализировать те факторы и тенденции, которые позволяют «объективизировать» эту проблему, подойти к ней не как к объекту политической борьбы, а как к научной и организационной задаче, имеющей объективные предпосылки для своего решения. Очевидно, что для достижения данной цели необходимо сконцентрироваться в первую очередь на теоретических основах организации власти и управления в подобных городах, на международной практике в данной сфере, а также на тех уроках, которые можно извлечь из собственного опыта Москвы и Санкт-Петербурга в области функционирования местного самоуправления. Подобная постановка задачи исследования определяет и его структуру. Работа состоит из четырех частей, содержащих анализ следующих вопросов:

1. Теоретические основы организации власти и управления в городах федерального значения.
2. Возможность учета международного опыта при организации власти и управления в городах федерального значения.
3. Уроки практики функционирования местного самоуправления в городах федерального значения.
4. Выводы и рекомендации по организации власти и управления в городах федерального значения.

В то же время, поскольку такое понятие, как «город федерального значения», является чисто российским, необходимо определить, какие же сферы теоретических разработок и международного опыта целесообразно привлекать для выработки подходов к организации власти и управления в рамках данных объектов. Представляется, что можно выделить 4 подобные сферы.

1. Москва и Санкт-Петербург являются очень крупными городами, население которых составляет соответственно 10,4 млн и 4,6 млн человек. Исходя из этого, теория и международный опыт организации функционирования подобных крупных городов, в первую очередь имеющих столичный либо «квазистоличный

ный»<sup>3</sup> статус, представляют несомненный интерес для данного исследования.

2. Москва и Санкт-Петербург – это не только крупные города, но и разрастающиеся городские агломерации – мегаполисы. Проблема управления подобными динамично развивающимися образованиями все больше привлекает внимание специалистов во всем мире, хотя еще и не до конца осознана в России. Опыт и теоретические подходы к решению данной проблемы также являются необходимым материалом для формирования концепции организации власти и управления в городах федерального значения.
3. Москва и Санкт-Петербург – не просто крупные города, это города, в течение длительного времени существовавшие вне рыночных отношений, без полноценных рынков земли и недвижимости. И в этом – их общность с другими крупными городами посткоммунистических стран. Какой отпечаток наложили данные особенности на развитие этих городов? Есть ли необходимость учитывать подобную специфику при организации системы власти и управления? Это еще одна группа вопросов, без ответа на которые нельзя решить задачи, поставленные в данном исследовании.
4. Наконец, Москва и Санкт-Петербург – не просто города, но города, имеющие статус субъектов Российской Федерации. В соответствии с Конституцией страны, местное самоуправление не входит в систему государственной власти, тем самым Москва и Санкт-Петербург не могут являться одновременно и субъектами Федерации, и муниципальными образованиями. Подобная правовая ситуация достаточно уникальна в мировой практике, тем самым здесь достаточно трудно найти аналоги.

---

<sup>3</sup> Термин «квазистолличный статус» используется нами для обозначения статуса города, который формально не является столицей, но на практике воспринимается как важнейший центр политической, экономической и культурной жизни, что делает его сопоставимым со стolicным городом и однозначно выделяет из общего набора крупных городов в данной стране. Признавая всю условность подобного выделения, мы тем не менее считаем целесообразным использовать его в своем анализе, не ограничиваясь только формальными столицами (к которым, в частности, не относится Санкт-Петербург). Из зарубежных городов подобный «квазистолличный» статус наиболее очевидно может быть применим, например, к Нью-Йорку.

Тем не менее существуют города, обладающие правовым статусом, аналогичным субъекту Федерации (например, статусом федеральной земли в Германии). Тем самым и здесь возможно поставить вопрос, насколько и каким образом специфика подобного правового статуса влияет на организацию системы власти и управления.

Анализ концептуальных основ и практических моделей организации муниципальной власти в крупных городах, решающих проблемы, аналогичные тем, что стоят перед городами федерального значения в России, позволяет выделить некоторое объективно обусловленное меню возможностей, в рамках которого представляется целесообразным вести дальнейшие дискуссии, а также прогнозировать те перспективные проблемы, с которыми столкнется система организации власти и управления в крупнейших российских городах в ближайшем будущем.

# **Глава 1. Теоретические подходы к управлению крупными урбанизированными территориями**

Общепризнанной и успешно реализованной на практике теории управления мегаполисом, учитывающей к тому же особенности ситуации в посткоммунистических странах, не существует. Поэтому определение тех теоретических вопросов, анализ которых необходим для формирования системы власти и управления в городах федерального значения и определения места муниципальной структуры в этой системе, само по себе является самостоятельной задачей. Судя по всему, здесь следует принимать во внимание как тенденции развития объекта управления – городской агломерации, так и альтернативные методологические подходы к формированию системы управления как таковой. Причем необходимо отметить: если на практике системы управления крупными городами как таковыми и разрастающимися городскими агломерациями – мегаполисами достаточно существенно различаются, то объектом теоретического анализа уже достаточно давно стала именно городская агломерация. Наиболее существенными вопросами, концептуализация которых представляет интерес в связи с формированием системы власти и управления в городах федерального значения, по нашему мнению, являются следующие:

- выявленные на основе международной практики тенденции развития городских агломераций;
- особенности развития городских агломераций в условиях отсутствия рынков земли и недвижимости;
- существующие методологические подходы к управлению городскими агломерациями.

## **1.1. Эволюция городских агломераций**

В конце 1970-х – начале 1980-х гг. возрос интерес исследователей к вопросам городского развития. Это было обусловлено прежде всего тем, что усилившаяся конкуренция между городами требовала от местных властей разработки стратегических планов развития, что в принципе невозможно без исчерпывающего анализа

протекающих в городе процессов и понимания особенностей его развития в тот или иной период времени. В результате проведенных исследований было установлено, что в процессе своей эволюции города как в Западной Европе, так и в Америке проходят четыре этапа: урбанизация, субурбанизация, десубурбанизация и реурбанизация<sup>4</sup>.

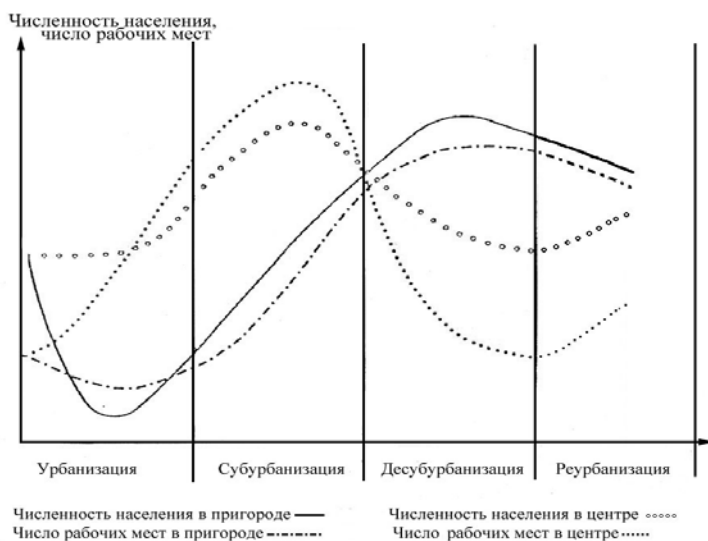
Основными характеристиками каждого этапа развития являются направление потоков миграции населения, тенденции в сфере экономики и транспорта и связанные с этим проблемы, которые приходится решать местным властям. На *рис. 1.1* наглядно представлены результаты исследования, посвященного процессам концентрации и децентрации населения и экономической активности в европейских городах, проведенного в начале 1980-х гг.

Как видно из рисунка, для этапа урбанизации характерна концентрация населения в центральных городах. Начало этому этапу положила промышленная революция, в результате которой стали создаваться предприятия массового производства, требующие большого количества низкоквалифицированного труда. Строительство предприятий в городах привело к разрастанию последних за счет притока населения из сельских районов, при этом в связи с растущей безработицей на селе люди не предъявляли высоких требований ни к уровню зарплат, ни к условиям жизни. В то же время в отсутствие развитой системы общественного транспорта строительство жилых кварталов осуществлялось в непосредствен-

---

<sup>4</sup> Различные экономические и социологические школы по-разному объясняли наличие такой траектории развития городских агломераций. Ряд исследователей (*Thorns, 1972*) рассматривали разрастание городов как эволюционный процесс роста, который приводит к постоянному расширению городских границ. При этом заселение пригородов жителями из центральных районов трактуется как бегство от экологических и социальных проблем. Другие исследователи (*Knox, 1993; Johnston, 1980; Walker, 1981; Harvey, 1989*) считают процесс субурбанизации и десубурбанизации инструментом макроэкономической политики, который позволяет создавать дополнительные центры экономического роста и занятости населения, а также способствует накоплению капитала в строительном и финансовом секторах экономики. Представители еще одной экономической школы (*Berg et al, 1982; Mills, 1993; Mieszowski, Mills, 1993*) рассматривают эволюцию городов с позиций микроэкономики и теории максимизации полезности. Первые две экономические школы в основном изучали причины субурбанизации в американских городах, сторонники последней занимались изучением процесса эволюции городов в целом.

ной близости от места работы, т.е. было максимально приближено к центральным районам города. При этом качество жилья было достаточно низким, сектор услуг – совершенно не развит. Постепенное разрастание города за его исторические границы порождало спрос на общественный транспорт, который начал активно развиваться в этот период. В то время как исторические центры городов переживали период активного роста, небольшие близлежащие городки постепенно теряли часть своего населения и их экономика приходила в упадок. Основными проблемами, с которыми сталкивались города в тот период, были нехватка жилья, резко возросшая плотность населения, неудовлетворительные условия труда на предприятиях, недостаток инфраструктуры, ухудшение экологической обстановки, неразвитость системы общественного транспорта.



*Рис. 1.1.* Рост населения и развитие экономической активности в городской агломерации

*Источник:* Van den Berg 1987, с. 560.

Второй этап в развитии городов – субурбанизация – начался с ростом сектора услуг, повышением благосостояния населения, которое, в частности, проявилось в возросшем спросе на личные автомобили и качественное жилье, и с развитием системы общественного транспорта. На этом этапе центры городов с их крупными промышленными предприятиями продолжали оставаться центрами сосредоточения рабочих мест, но стали менее привлекательными в качестве мест проживания. Строительство более качественного и просторного жилья на окраинах городов одновременно с возросшей доступностью центральных районов для представителей среднего класса, владеющих личными автомобилями, привело к оттоку населения из центра в пригороды. При этом мигранты из центральных районов по многим социо-экономическим видам деятельности (работа, развлечения, и т.п.) остались ориентированными на центры городов, которые они оставили. Социально незащищенные слои населения продолжали заселять трущобы в центральных районах. Для этого периода характерно становление пригородных районов и городов-спутников. Период субурбанизации, начавшийся примерно в середине 1940-х гг., исследователи считают началом развития городских агломераций<sup>5</sup>.

Среди проблем, возникших на этом этапе развития, следует упомянуть угрозу для города потерять одну из своих функций – функцию города как места проживания; финансовые проблемы городских властей, связанные с сузившейся налоговой базой и наличием эффектов перелива; плохую транспортную доступность центра из-за загруженности транспортных магистралей; дальнейшее ухудшение экологической обстановки. Возникновение финансовых проблем городских властей связано прежде всего со снижением численности постоянного населения центральных районов городов, которое было плательщиком поимущественных налогов, поступающих в городские бюджеты. Эффекты перелива в данном случае проявлялись в том, что большая часть населения городской агломерации, проживавшая в пригородах, в этот период продолжала пользоваться инфраструктурой центральных районов города, где оставалось большинство рабочих мест и мест для отдыха. Та-

---

<sup>5</sup> При этом необходимо отметить, что в США вопросы развития городских агломераций и управления ими обсуждались уже с конца XIX в.

ким образом, городские власти были вынуждены содержать инфраструктуру, пользователями которой являлись люди, проживавшие в пригородах и уплачивающие налоги в бюджеты пригородных муниципалитетов.

На этапе десубурбанизации вся городская агломерация (в данном случае имеется в виду центральный город с пригородами) переживает процесс миграции населения в небольшие города-спутники, этот процесс сопровождается также уходом из центральных городов экономической активности. Ограниченные земельные ресурсы, высокие цены на землю вместе с плохой транспортной доступностью центров из-за загруженности транспортных магистралей привели к тому, что крупные предприятия стали выводить свои производства за пределы городской черты. Кроме того, развитие сектора услуг также в основном происходило в пригородных районах, в непосредственной близости от платежеспособного спроса. Финансовые услуги, которые продолжали концентрироваться в центральных районах агломераций, на этапе десубурбанизации составляли незначительную долю рынка услуг и не могли переломить существовавшую тенденцию в распределении рабочих мест по территории агломерации.

В период десубурбанизации продолжился процесс роста пригородных районов, при этом в ряде городов-спутников были созданы центры, способные конкурировать с городским ядром с точки зрения их привлекательности в качестве как офисного центра, так и места для культурного времяпрепровождения. В результате моноцентричная модель организации городской агломерации, при которой городское ядро является главной транспортной развязкой, а также местом притяжения для жителей мегаполиса, сменилась полицентричной моделью, в которой выделяется несколько практически равнозначных центров.

В результате процессов субурбанизации и десубурбанизации центральные города в большинстве стран потеряли значительную часть своего населения. Например, в Америке в период с 1950 по 1990 г. доля населения метрополии, проживающего в центральных городах, снизилась с 57 до 37%. При этом доля населения, занятого на предприятиях в центральных районах агломерации, также

снизилась с 70 до 45% от общей численности населения агломерации (*Bourne, 1996, с. 167*).

В конце XX в. крупнейшие города мира вступили в свой четвертый этап развития – реурбанизацию (*Berg et al, 1998; Паркинсон, Хардинг, 1998*). Начало этому этапу положило развитие четвертичного сектора экономики, или сектора бизнес-услуг (или производственных услуг), к которым относятся финансовые, юридические услуги, аудит, управленческий консалтинг и т.п. Особенностью этого сектора является то, что процесс производства услуг предполагает постоянное взаимодействие потребителей (компаний производственного сектора и сектора услуг) и производителей. Таким образом, эффективность работы фирм, предлагающих бизнес-услуги, повышается, если они располагаются в непосредственной близости друг от друга, что легче всего осуществить в центральных районах городов. Рост сектора производственных услуг привел к возрождению исторических центров крупнейших городских агломераций, что привело к заполнению их офисными зданиями и тысячами высококвалифицированных рабочих, приезжающих туда ежедневно. Примером может служить лондонский Сити, численность постоянного населения которого составляет около 7 тыс. человек, при этом в рабочие часы в его офисах находится до 320 тыс. человек.

Политика городских властей по перестройке исторических центров также способствовала процессу их возрождения. Крупномасштабные проекты были осуществлены в Роттердаме, Барселоне, Лондоне (ревитализация района бывшего порта), Лионе (реконструкция железнодорожной станции для обслуживания высокоскоростных поездов) и других европейских городах. Как правило, такие проекты предполагают комплексное развитие района и включают строительство бизнес-центров, жилых кварталов повышенной комфортности, транспортных узлов и объектов инфраструктуры (школы, кинотеатры, культурные центры и т.п.). Нельзя сказать, что все проекты по перестройке центральных районов были успешны, некоторые так и не удалось реализовать из-за плохой организационной структуры управления проектами и задержек финансирования, влияние других на жизнедеятельность городов не оправдало ожиданий их разработчиков.

Тем не менее реализация таких проектов позволила в части крупных городов изменить еще одну устойчивую тенденцию в городском развитии, а именно бегство населения из центра в пригороды. Наличие качественного жилья в центральных районах породило спрос на центр как на место проживания со стороны одиноких молодых людей, занятых в секторе бизнес-услуг, или обеспеченных супружеских пар, не имеющих детей. Таким образом, центр стал многофункциональным, соединив в себе функции туристического центра, места проживания, места расположения офисов, культурного центра и т.п. Возвращение высокодоходных слоев населения в центральные районы агломераций значительно расширило доходную базу местных властей и тем самым улучшило их финансовые позиции. При этом остается открытым вопрос о том, сможет ли реурбанизация крупных городов повернуть вспять процесс деконцентрации населения или этот процесс будет продолжаться и в дальнейшем.

Обобщенное представление о тенденциях развития городских агломераций, включая основные направления миграции населения на каждом этапе городской эволюции, тенденции в сфере экономики и транспорта, а также об основных проблемах, с которыми сталкиваются местные органы управления, дает *табл. 1.1*.

Анализ процесса формирования городских агломераций в целом показывает, что, хотя потоки миграции фирм и населения имели разные направления в каждый конкретный период времени, общей тенденцией было постоянное перетекание города за его границы. Неконтролируемое разрастание городских агломераций (*urban sprawl*), по мнению специалистов, имеет серьезные негативные последствия, которые сказываются на жизнедеятельности как отдельных городских районов, так и мегаполиса в целом. Рассмотрим данные последствия на примере городской агломерации Торонто (Большого Торонто).

Наиболее очевидным последствием неконтролируемого процесса разрастания городов является уменьшение площади пахотных земель, часть которых расположена в границах городских агломераций. В границах Большого Торонто около 42% общей площади земель имеет статус сельскохозяйственных, при этом большая часть из них входит в 5% наиболее ценных сельскохозяйствен-

ных земель в Канаде (*Tindal, Tindal, 2004, с. 70*). Рост городской агломерации приводит к ухудшению экологической обстановки в связи с увеличением интенсивности транспортных потоков и удлинением пути маятниковой миграции. Разрастание пригородов также препятствует естественному обновлению запасов водных ресурсов, расположенных под городскими кварталами или в непосредственной близости от них.

Еще одной проблемой является увеличение издержек на строительство новых дорожных сетей и инфраструктуры, а также затрат на содержание уже существующей инфраструктуры. Исследование, проведенное в 1986 г., показало, что применение модели более компактного расселения в районе Большого Торонто привело бы к снижению затрат на содержание инфраструктуры на 12,2 млрд канадских долларов в течение 25 лет, что составляет примерно 22% инвестиций в капитальное строительство за тот же период, необходимых для поддержания существующей модели расселения (*White Paper of Quebec Government, 2000, с. 28*).

Достаточно устойчивой тенденцией на этапах субурбанизации и десубурбанизации является миграция высокодоходных слоев населения в пригородные районы и заселение старых центров городов и непосредственно прилегающих к ним районов бездомными, безработными, гражданами, живущими на пособие, матерями-одиночками, представителями национальных меньшинств и т.п. В результате центральные города агломераций стали местами сосредоточения социальных проблем. Согласно данным переписи населения за 1996 г., уровень бедности в Торонто составил 27,6% по сравнению с пригородными муниципалитетами, в которых этот показатель колеблется от 9,3% (Халтон) до 15% (Пила) (*Slack 2001, с. 6–7*).

Встает вопрос: почему именно исторический центр стал местом притяжения социально неблагополучных граждан? Специалисты (*Bourne, 1996; Mills, Lubuele, 1997*) называют по меньшей мере 3 причины этого явления. Во-первых, это введение пригородными муниципалитетами земельного зонирования для контроля за использованием земель. Установление ими минимального размера жилой площади домов и придомовых земельных участков делает последние недоступными для низкодоходных групп населения. Во-

вторых, несмотря на наличие законов, запрещающих расовую дискриминацию, она является еще одной причиной концентрации национальных меньшинств в центральных районах. Исследователями было замечено, что граждане с достаточно ограниченными доходами, относящиеся к национальным меньшинствам, имеют намного меньше шансов на покупку и/или аренду жилья в пригородах, чем представители национального большинства с аналогичным уровнем дохода. В-третьих, политика властей такова, что в городе объем предложения социального жилья намного больше, чем в пригородах.

Еще одним серьезным последствием разрастания городов стало усиление неравномерности распределения налоговой базы по территории мегаполиса и, как следствие, значительное увеличение разрыва в доходах между муниципалитетами, расположенными на периферии и в центре, при одновременном росте расходов последних. И если в ряде случаев проекты по реконструкции исторических центров агломераций значительно улучшили их финансовое состояние, то в других они либо не смогли оказать существенного влияния на ситуацию с концентрацией бедности в центрах, либо находятся еще в процессе реализации.

Рассмотренный выше процесс эволюции городских агломераций, как правило, наблюдается в странах с рыночной экономикой. В посткоммунистических странах урбанизация имеет особенности, связанные в первую очередь с отсутствием рынков земли и централизованным планированием при социалистических режимах. Так, уровень урбанизации в этих странах значительно превышает аналогичный показатель в странах со сравнимым уровнем дохода, но развивавшихся по рыночным законам, что было следствием политики ускоренной индустриализации, проводимой правительствами этих стран (*Тальвиц и др., 2000*). Кроме того, вышеперечисленные факторы сказались и на пространственном развитии городов.

Во-первых, отсутствие цен на землю приводило к тому, что с развитием города и расширением его границ не происходила реконструкция старых районов, где качество зданий и сооружений не соответствовало изменившимся требованиям. В результате на территории городов образовывались анклавы так называемой

«мертвой земли» с низким уровнем экономической активности и высокой концентрацией экологических проблем. В то же время на периферии строились новые районы с высокой плотностью населения. В результате территории городских агломераций бывших социалистических стран намного превышают территории городов, развивавшихся в условиях рыночной экономики. Например, население мегаполиса Варшавы (2,5 млн человек) рассеяно по территории радиусом до 45 км от исторического центра, что значительно превышает территории таких мегаполисов, как Лондон, Париж и Берлин (*Bertaud, Bertaud, 2000*). Такая модель расселения приводит к существенному повышению расходов на транспорт и загрязнению окружающей среды в связи с удлинением пути маятниковой миграции.

Во-вторых, для социалистических городов характерно размещение крупных промышленных предприятий в центральных районах; значительные земельные площади заняты под склады, столь необходимые в эпоху социализма. Например, в Москве территория промышленных предприятий составляла 31,5% городской земли<sup>6</sup>, в то время как в Париже этот показатель равен 5%, а в Сеуле – 6% (*Bertaud, Renaud, 1995*). На территории города также располагается разветвленная сеть железных дорог, большая часть которых используется для транспортировки грузов. Следствием является дефицит площадей под строительство офисных зданий в центре и значительное удорожание земли на современном этапе развития городов.

В-третьих, бывшие социалистические города имеют моноцентричный характер, при котором основная часть экономической активности располагается в центре и прилегающих к нему районах. В большинстве мегаполисов западных стран, напротив, наблюдается полицентричность – развитие центров экономической активности в городах-спутниках. Моноцентричный характер городского развития приводит к крайне неравномерному распределению налоговой базы по территории городской агломерации с явным доминированием центра (*Bertaud, Renaud, 1995*).

---

<sup>6</sup> На настоящий момент этот показатель составляет около 25%, причем 44% городских промышленных зон расположено фактически в центре столицы (*Кулибина А., с.8*).

При этом моноцентричный характер социалистических городов совсем не означает, что городское ядро является единственным местом концентрации населения и экономической активности. Например, в Кракове наибольшая плотность населения зафиксирована в трех центрах: традиционном ядре агломерации и двух городах-спутниках. Однако анализ существующей транспортной сети, которая ориентирована в основном только на исторический центр и в которой практически отсутствуют связи между городами-спутниками, дает исследователям основания для определения такого типа расселения как моноцентричного (*Bertaud, 1999*).

Начало перехода к рыночным отношениям в экономике бывших социалистических стран в конце 1980-х – начале 1990-х гг. вызвало серьезные изменения в развитии городов. Прежде всего, спад промышленного производства привел к резкому повышению уровня безработицы, неполной занятости населения и бедности в крупных городах. Таким образом, города стали местами концентрации социальных проблем. С наибольшим размахом эта проблема проявилась в странах бывшего СССР, где политика социалистической индустриализации проводилась в течение наиболее длительного времени (*Тальвиц и др., 2000*). Кроме того, конец эпохи индустриализации и быстрое развитие сектора услуг положили начало этапам субурбанизации в развитии городов, который в рассматриваемых странах происходит более быстрыми темпами, чем в странах, где процесс городского развития шел эволюционно (*Pallai, 2003*).

На современном этапе развития посткоммунистических городов местные органы власти прилагают значительные усилия для предотвращения дальнейшего неконтролируемого разрастания агломераций и изменения ландшафта городских территорий. В большинстве случаев для решения этих проблем проводится зонирование территорий. Например, план зонирования был разработан в Кракове, планируется проведение такой работы в Варшаве. При этом в Варшаве стоит вопрос о проведении зонирования не только в границах города, но и на всей территории мегаполиса, что в отсутствие единого правительства мегаполиса представляется достаточно сложной задачей.

Однако проведение зонирования не гарантирует сглаживания проблем, связанных с процессом развития городов при социалистических режимах. Кроме того, следствием отсутствия достаточного опыта по зонированию и недостатка углубленного пространственного анализа при создании планов нередко является наличие просчетов, которые могут оказывать негативное влияние на развитие городов. Анализ плана зонирования Кракова, в частности, показал, что его применение на практике может привести к последствиям, противоположным тем целям, которые ставили перед собой его разработчики. Целями проводимых реформ в Кракове являются создание более компактной модели расселения городских жителей, освоение «мертвых» земель и изменение плотности населения на территории города. Для достижения этих целей предполагается, например, развитие сети общественного транспорта (трамвая), который бы улучшил транспортную доступность центра. Однако одних только инвестиций в развитие транспортной сети недостаточно для ее успешного функционирования, необходимо поддерживать устойчивый спрос населения на услуги транспорта, а это достижимо только в случае, если трамвайные линии будут проходить по наиболее густонаселенным районам. В соответствии же с планом зонирования Кракова половина земель вдоль трамвайных путей занята дорогами, объектами инфраструктуры, зелеными насаждениями и промышленными зонами. Еще одним серьезным недостатком плана является то, что устанавливаемая им максимальная плотность застройки свободных земель, расположенных вблизи центральных районов и предназначенных для жилищного строительства, недостаточна для изменения пространственной структуры города (*Bertaud, 1999*).

Для успешного проведения реформ в сфере пространственного развития городов, по мнению исследователей, местные власти должны придерживаться нескольких принципов. Во-первых, последовательная земельная политика должна проводиться на территории не только города, но и мегаполиса в целом. При этом действия центрального муниципалитета и пригородов в этой сфере должны быть четко согласованными. Во-вторых, на максимально возможной территории города процесс застройки должен производиться в соответствии с требованиями рынка. В-третьих, инве-

стиции в инфраструктуру должны прежде всего способствовать развитию территорий в центральных районах города. В-четвертых, исторические и природоохранные зоны должны быть защищены от застройки, диктуемой рынком. Иными словами, земля в исторических центрах городов при развитии рынков земли приобретает значительную ценность, поэтому при действии рыночных механизмов на этой территории исторические постройки могут исчезнуть, на смену им придут новые офисные здания и другая дорогостоящая недвижимость. Такая же ситуация может произойти с парками, лесами, природоохранными зонами рек и т.п. Во избежание этой ситуации рекомендуется вводить жесткие ограничения на застройку этих территорий (*Bertaud, Bertaud, 2000*).

Таблица 1.1

### Основные характеристики этапов городского развития

<b>Преобладающая тенденция в миграции населения</b>	
<b>Урбанизация</b>	Концентрация населения в центральных районах городов, миграция в города из сельской местности и небольших городков
<b>Субурбанизация</b>	Миграция населения в пригороды
<b>Десубурбанизация</b>	Миграция населения в пригороды и города-спутники
<b>Реурбанизация</b>	Концентрация населения в центральном городе и городах-спутниках
<b>Основные тенденции в экономическом развитии городов</b>	
<b>Урбанизация</b>	Выход городов за границы исторических центров. Концентрация предприятий массового производства в центральных районах городов. Стагнация сельскохозяйственных районов и небольших городков. Неразвитость сектора услуг. Массовое жилищное строительство низкого качества в центральных районах. Развитие транспортной системы, в частности системы общественного транспорта, соединяющей центр с пригородами. Разрастание города вдоль транспортных магистралей
	Замедление роста центральных городов. Дальнейшее развитие и модернизация промышленных предприятий в городах, вывод части производств за пределы городских центров.

*Продолжение таблицы 1.1*

<b>Субурбанизация</b>	<p>Развитие сектора услуг, создание офисных и торговых центров в центре. Строительство жилья в пригородах. Улучшение уровня жизни за счет разбивки парков и развития социальной инфраструктуры. Начало реконструкции исторических центров. Расширение транспортных систем. Рост мобильности населения в результате наличия личного автотранспорта</p>
<b>Десубурбанизация</b>	<p>Замедление роста крупных городов (центральных городов и их пригородов). Рост городов-спутников. Уход экономической активности из центральных городов, развитие промышленных и офисных центров в пригородах и городах-спутниках. Падение цен на землю в центральных районах города. Снижение темпов строительства жилья в пригородах. Снижение использования общественного транспорта</p>
<b>Реурбанизация</b>	<p>Рост городских агломераций, появление городов-регионов (полицентрических городских агломераций, в которых несколько центров практически равноценны по плотности населения и экономической значимости). Развитие сектора бизнес-услуг. Возросшая международная конкуренция между городами за высококвалифицированную рабочую силу и инвестиции. Многофункциональность центров агломераций. Строительство качественного жилья и объектов инфраструктуры в центральных районах. Развитие транспортной системы, соединяющей центры городской агломерации</p>
<b>Основные проблемы</b>	
<b>Урбанизация</b>	<p>Стагнация сельского хозяйства. Нехватка рабочей силы в центрах городов. Нехватка жилья. Высокая плотность населения. Недостаточный уровень социальной инфраструктуры. Ухудшение экологической обстановки в центрах в связи с наличием промышленных производств. Недостаточный уровень развития транспортных систем</p>

*Продолжение таблицы 1.1*

<b>Субурбанизация</b>	Потеря центральными городами функции места проживания. Финансовые проблемы центров в связи с оттоком высокодоходных слоев населения в пригороды. Высокие цены на землю в центрах. Трущобы в центрах. Разрушение исторического центра. Концентрация низкодоходных слоев населения в центре, формирование гетто. Высокий уровень преступности. Ухудшение экологической обстановки. Уменьшение транспортной доступности центра в связи с загруженностью транспортных магистралей и недостатком парковочных мест
<b>Десубурбанизация</b>	Потеря центральными городами функции промышленного и сервисного центра. Наличие пустующих офисов и жилых домов в центре. Рост преступности. Продолжающийся процесс концентрации низкодоходных слоев населения в центре и формирования гетто. Разрушение социальной инфраструктуры. Убытки транспортных компаний
<b>Реурбанизация</b>	Плохая экологическая обстановка в центре из-за возросших транспортных потоков. Высокий уровень преступности. Сочетание высококачественного жилья с трущобами в центральных районах

## **1.2. Методологические подходы к управлению городскими агломерациями**

Если посмотреть на принятые в настоящее время в России модели управления городами федерального значения с точки зрения тех методологических принципов, которые обычно используются при анализе аналогичных вопросов в зарубежных странах, выяснится, что используемые там подходы гораздо более сложны и комплексны, чем просто обеспечение единства городского хозяйства. Хотя перечень критериев, используемых для оценки эффективности той или иной системы управления мегаполисами<sup>7</sup>, варьи-

<sup>7</sup> Обращает на себя внимание, что практически во всех работах, которые будут рассматриваться ниже, вопросы управления городскими агломерациями трактуются как проблемы муниципальной организации. Лишь в некоторых работах предполагается участие в данном процессе власти на уровне субъектов Федерации, однако достаточно опосредованное и косвенное.

рует от работы к работе, так или иначе его можно свести к следующему набору факторов<sup>8</sup>.

1. Контроль за «эффектами перелива». Подобные эффекты возникают, если услуги, предоставляемые в каком-либо муниципальном образовании, оказывают влияние на жителей других муниципальных образований. При этом позитивные «эффекты перелива» появляются, если жители других муниципалитетов получают какую-либо услугу бесплатно либо за плату, не покрывающую затраты на предоставление данной услуги. Негативные «эффекты перелива» возникают, когда жители других муниципалитетов несут расходы на предоставление услуг, которые они не потребляют либо не могут контролировать (*Kitchen, 2002, с. 44*). Очевидно, что появление «эффектов перелива» наиболее вероятно именно в крупных городах, которые являются центрами притяжения для жителей близлежащих (а иногда и не только) территорий, пользующихся рядом услуг, вообще не оплачиваемых либо оплачиваемых ниже себестоимости (например, в результате усиления транспортных потоков увеличивается износ дорожного полотна и усиливаются негативные экологические эффекты).
2. Утилизация эффекта экономии на масштабе. Экономия на масштабе возникает, когда удельные затраты на предоставление какой-либо услуги падают при росте объема предоставляемой услуги. Применительно к управлению крупными городами важен тот аспект экономии на масштабе, который проявляется не при росте потребления услуги каждым конкретным потребителем, а при росте количества этих потребителей (жителей). Опять же реализация экономии на масштабе гораздо более вероятна в рамках крупной городской агломерации, где на достаточно большой территории сконцентрировано значительное население, потребляющее схожий набор городских услуг. Менее очевидна непосредственная применимость этого принципа при существовании мелких обособленных поселений сельского типа, разделенных достаточно большими расстояниями.

---

<sup>8</sup> Эти вопросы затрагиваются, например, в следующих работах: (*Keating, 1995; Slack, 2001; Kitchen, 2002*).

3. Доступность услуг и контроль жителей за деятельностью муниципальных властей, учет местных предпочтений. Обращает на себя внимание, что в современных работах этот критерий является важным применительно не только к отдельным обособленным поселениям, но и к территориям в рамках городских агломераций<sup>9</sup>. И в этом случае считается, что жители могут реализовать свои предпочтения при выборе набора и качества определенных услуг, а также уровня их оплаты<sup>10</sup>.
4. Обеспечение сопоставимого уровня базовых услуг на территории. Считается, что в рамках единой городской агломерации существенные различия в количестве и качестве предоставляемых услуг на отдельных территориях могут оказывать негативное воздействие на качество жизни на других территориях. Это касается, например, таких услуг, как дороги, водоснабжение и канализация, охрана общественного порядка<sup>11</sup> (*Kitchen, 2002, с. 308–309*). Особенно существенные проблемы с этой точки зрения могут возникать на тех территориях, которые находятся в процессе урбанизации и где необходимо формировать механизмы оказания услуг городского типа<sup>12</sup>.
5. Финансовое выравнивание и справедливость распределения финансовых ресурсов<sup>13</sup>. Фактически данный критерий является

---

<sup>9</sup> Подобная трактовка стала практически общепризнанной под влиянием теории «общественного выбора», основные положения которой применительно к структуре управления мегаполисами будут рассмотрены ниже.

<sup>10</sup> Примером может служить частота вывоза мусора. В некоторых крупных городах Канады жители могут выбирать, осуществляется вывоз мусора один или два раза в неделю. Соответственно дифференцируется и оплата.

<sup>11</sup> В североамериканских государствах не используются централизованные системы теплоснабжения, поэтому теплоснабжение не является муниципальной функцией.

<sup>12</sup> Так, во многих случаях увеличение населения пригородов приводило к неадекватности услуг канализации, вывоза мусора и т.п. быстро растущим потребностям. В результате негативные экологические последствия (например, загрязнение водоемов в результате недостаточной очистки стоков) могли распространяться и на другие территории в рамках агломерации.

<sup>13</sup> В некоторых странах, в первую очередь западноевропейских (например, в Германии), финансовое выравнивание рассматривается как один из базовых принципов, позволяющих государству гарантировать сопоставимый уровень предоставления услуг (в т.ч. муниципальных) на всей территории. В других странах, в первую очередь североамериканских (США, Канада), широкое распространение получил подход, в соответствии с которым услуги прямо либо косвенно (за счет налогов) дол-

необходимой предпосылкой предыдущего. При отсутствии выравнивания на территории одной агломерации могут существовать значительные различия в способности муниципальных образований обеспечивать предоставление услуг. Данная проблема усугубляется еще и тем, что потребность в услугах никак не связана с финансовой обеспеченностью муниципального образования (богатые муниципалитеты по причине их местоположения, половозрастной и социальной структуры населения и т.п. могут иметь более низкие потребности, чем бедные<sup>14</sup>).

6. Комплексное развитие территории, возможность реализации стратегических задач. Целесообразность данного критерия вряд ли нуждается в особом обосновании. Городская агломерация является столь сложным и динамично развивающимся механизмом, что отсутствие согласованной стратегии может привести к серьезным негативным последствиям, преодоление которых потребует значительного объема ресурсов. Кроме того, именно конкурентоспособность крупных городов все более становится одним из ключевых факторов экономического развития<sup>15</sup>, а это также предъявляет повышенные требования к их способности решать стратегические задачи.

---

жен оплачивать тот, кто их потребляет. Однако подобные идеологические различия не являются предметом анализа в данной работе. Здесь финансовое выравнивание рассматривается в первую очередь не с идеологической, а с функциональной точки зрения, а именно как условие эффективного управления мегаполисом.

<sup>14</sup> Так, местоположение может вызывать дополнительные затраты, связанные с защитой от наводнений или, напротив, с необходимостью подъема воды от источника на существенную высоту в процессе водоснабжения. Наличие в структуре населения значительной доли пенсионеров увеличивает расходы на здравоохранение и т.п. Обычно с точки зрения полного набора услуг данные различия частично компенсируются (например, более молодое население, предъявляя меньший спрос на услуги здравоохранения, при этом испытывает большую потребность в образовательных услугах), однако не очевидно, что предоставление данных услуг всегда обеспечивается одним и тем же уровнем управления.

<sup>15</sup> «Значительная доля озабоченности проблемами муниципального управления в Канаде на протяжении последнего десятилетия была вызвана осознанием того, что происходящее в наших городах гораздо более существенно для экономического процветания, чем происходящее в наших шахтах, на наших фермах и рыболовецких судах» (*Sancton, 2004, с. 30*).

Подобный перечень практически общепризнанных факторов и критериев сложился в процессе длительного развития различных, часто противоположных подходов к системам управления мегаполисами. Двумя концептуальными направлениями, оказавшими наиболее существенное воздействие на этот процесс, являются так называемое движение муниципальных реформаторов в США и теория общественного выбора<sup>16</sup>.

Движение муниципальных реформаторов стало развиваться с конца XIX в. и удерживало лидирующие позиции в теории управления мегаполисами по меньшей мере до середины XX в. Странники данного направления рассматривали характерную для США предельно фрагментированную структуру управления мегаполисами, когда на территории одной городской агломерации могли существовать сотни и тысячи самостоятельных муниципалитетов, как основное препятствие на пути эффективного управления. Подобная система, с их точки зрения, приводила к неэффективной конкуренции между муниципальными образованиями, их неспособности решать проблемы на уровне мегаполиса в целом, неравномерности в распределении налоговой базы и неравенству в предоставлении услуг, особенно нетерпимому в сферах общественного транспорта, водоснабжения и водоотведения, утилизации мусора, общественного здравоохранения, противопожарной безопасности, а также в правоприменительной практике (*Jones, 1942*).

В соответствии с их логикой:

- городская агломерация представляет собой экономически и социально единое сообщество, однако оказывается волюнтаристски разделенным на многочисленные управляющие центры (муниципалитеты);
- агрегированные общественные потребности городской агломерации не могут быть адекватно удовлетворены совместными нескоординированными и хаотическими действиями существующих местных властей;
- единственный способ обеспечить достаточный уровень общественных благ на всей территории мегаполиса – создание еди-

---

<sup>16</sup> Общий обзор данных направлений см. в: (*Stephens, Wikstrom, 2000, гл. 2 и 6*).

ной управляющей структуры, полностью охватывающей городскую агломерацию (*Studenski, 1930*).

Не все сторонники данного подхода призывали полностью ликвидировать самостоятельные муниципалитеты. Однако основные функции, такие как планирование и зонирование, общественный транспорт и дорожное хозяйство, водоснабжение и канализация, правоохранительная деятельность, здравоохранение и т.п., по их мнению, должны были быть переданы единому органу власти, охватывающему всю территорию мегаполиса<sup>17</sup> (*Reed, 1925*).

Сторонники муниципальной реформы сформулировали также основные подходы к структуре и принципам функционирования системы власти и управления в мегаполисе:

- каждая городская агломерация должна управляться единым органом власти;
- выборными должны быть лишь несколько наиболее важных должностных лиц, выборы должны происходить по мажоритарной системе;
- политический и административный уровни управления должны быть четко разделены;
- работа администрации должна осуществляться высококвалифицированным и хорошо оплачиваемым персоналом;

---

<sup>17</sup> Для более четкого понимания содержания дискуссии необходимо учитывать некоторые особенности муниципальной организации в США, наложившие существенный отпечаток на ее характер и содержание. Во-первых, наряду с муниципалитетами как органами, ответственными за предоставление комплекса услуг, в США и других североамериканских государствах существуют так называемые специализированные органы, специально созданные для предоставления какой-либо одной услуги (*special purpose body*). Критика сторонников муниципальной реформы в США была направлена не только против фрагментации власти в результате существования множества мелких муниципалитетов, но и против широкого распространения подобных специализированных органов. Во-вторых, набор функций, который, по мнению сторонников реформы, должен был сосредоточиться в муниципалитете, создаваемом на уровне мегаполиса, естественно, исходит из распределения полномочий между уровнями власти, существовавшего в то время в США. При этом нелишне напомнить, что за предоставление образовательных услуг в США отвечают специальные муниципальные органы – школьные округа, а теплоснабжение в условиях децентрализованных схем предоставления данной услуги вообще не рассматривается как муниципальная функция.

- структура управления на местном уровне должна быть организована в виде иерархической пирамиды, на вершине которой находится главный администратор (*chief executive*)<sup>18</sup>.

Данный подход, с точки зрения его сторонников, создавал наиболее благоприятные возможности для контроля «эффектов перелива», утилизации экономии на масштабе, осуществления финансового выравнивания и стандартизации уровня предоставления услуг, а также решения стратегических задач развития городской агломерации в целом. В то же время, сосредоточивая организацию предоставления услуг в одном органе, он, по их мнению, способствовал прозрачности и повышению подотчетности власти гражданам. Впрочем, сторонники данного подхода в первую очередь связывали эффективность деятельности муниципальной власти с результативностью работы административного аппарата, поэтому вопросы демократии на местном уровне не нашли особого отражения в их работах.

До середины XX в. у идеологии муниципальных реформаторов практически не было серьезной альтернативы. Однако с начала 60-х гг. их аргументы были подвергнуты существенной и систематизированной критике со стороны сторонников теории «общественного выбора», предложивших альтернативный подход к управлению мегаполисами.

В рамках теории «общественного выбора» фрагментация системы управления мегаполисом, выражающаяся в сосуществовании многочисленных обособленных муниципальных властей, рассматривалась не как источник хаоса и дестабилизации, а как механизм обеспечения демократии и самоуправления. «Шестьдесят тысяч местных властей представляют собой важнейший инструмент для принятия решений американскими гражданами. Их ликвидация будет иметь разрушительные последствия для базовой инфраструктуры американского демократического управления» (*Ostrom, 1973*). Такая позиция уже в исходном пункте предлагала идеологическую альтернативу сторонникам муниципальных реформ. Однако в рамках теории «общественного выбора» предлагаемый механизм управления мегаполисом обосновывался не

---

<sup>18</sup> Обобщено в: (*Stephens, Wikstrom, 2000, с. 31–32; Bish, 2001, с. 3*).

только идеологическими соображениями. В первую очередь ее сторонники пытались доказать более высокую эффективность предлагаемых ими подходов.

Модель управления мегаполисом в данном случае строилась на базе так называемой модели Тибу (*Tiebout, 1956, с. 416–424*), которая предполагала, что люди выбирают свое место жительства на основе оптимальной для них комбинации собираемых налогов и предоставляемых услуг. В этой ситуации местные власти, вступая в конкуренцию друг с другом и озабоченные тем, чтобы их жители не стали «голосовать ногами», покидая соответствующий муниципалитет, неизбежно должны прилагать усилия, чтобы их политика соответствовала интересам и приоритетам местного сообщества. При этом утверждалось, что «в условиях эффективной обратной связи власти с гражданами-потребителями возможен более высокий уровень услуг при том же объеме расходов, чем при отсутствии подобной связи» (*Hirsch, 1964, с. 334*). В то же время предложения реформаторов по созданию единых крупных муниципальных образований в городских агломерациях рассматривались как предпосылка к разрастанию бюрократии, характеризующейся монополистическим поведением, неэффективностью и игнорированием интересов местного сообщества, что является «странным путем решения городских проблем» (*Bish, Warren, 1972, с. 117*).

Сторонники теории «общественного выбора» поставили под сомнение и ряд других положений муниципальных реформаторов. Так, они утверждали, что взаимодействие многочисленных местных властей на территории мегаполиса далеко не так хаотично, как кажется на первый взгляд. Эти власти учитывают стратегию друг друга в ходе принятия решений, вступают в многочисленные формальные и неформальные договоренности, что позволяет достигать устойчивых и предсказуемых результатов в рамках городской агломерации в целом (*Ostrom, Tiebout, Warren, 1961*).

Кроме того, были высказаны серьезные аргументы против упрощенных представлений об экономии на масштабе при предоставлении муниципальных услуг. Концентрация организации предоставления данных услуг в рамках единого крупного муниципалитета далеко не всегда способствует повышению эффективности, поскольку максимальная экономия на масштабе для различных

услуг достигается при разном объеме их предоставления, и если данный уровень превышен, экономия может смениться потерями от масштаба. При этом далеко не все муниципальные услуги вообще характеризуются снижением удельных затрат при росте объема их предоставления. Так, опираясь на ряд исследований, Биш утверждает, что, если не рассматривать муниципалитеты с численностью населения менее 10–20 тыс. человек, для 80% муниципальных услуг экономия на масштабе вообще не характерна (Bish, 2001, с. 14).

Но даже в тех случаях, когда этот эффект значителен, он может быть достигнут и в рамках мелкого муниципального образования при привлечении к предоставлению данной услуги государственной либо частной структуры соответствующего масштаба. Причем в данном случае активизируется конкуренция и ставится барьер на пути монополистического поведения, которое неизбежно будет проявляться при предоставлении всего комплекса данных услуг крупным муниципальным образованием.

Применительно к «эффектам перелива» и финансовому выравниванию у сторонников теории «общественного выбора» не нашлось столь убедительных аргументов, как по проблеме экономии на масштабе. Базово их позиция сводилась к тому, что для решения этих проблем должна использоваться финансовая помощь со стороны вышестоящих органов власти и управления.

В обобщенном виде позицию сторонников теории «общественного выбора» применительно к системе власти и управления в мегаполисах можно свести к следующему:

- разнообразие местных властей на территории мегаполиса обеспечивает более адекватную реакцию на нужды и предпочтения жителей, чем единый крупный муниципалитет;
- люди, действуя рационально и в своих собственных интересах, способны, «голосуя ногами», выбрать то место жительства, которое в наибольшей мере отражает наиболее желательный для них набор услуг и уровень налогов;
- возможно сочетание достижения экономии на масштабе с существованием эффективной местной власти, реагирующей на приоритеты местного сообщества, если привлекать к оказанию

услуг государственных и частных производителей соответствующего масштаба;

- многообразии местных властей и частных производителей, обеспечивающих предоставление услуг, смягчает проблему монополизма и активизирует конкуренцию;
- множество муниципалитетов создает более широкие предпосылки для участия граждан в управлении и в организации оказания местных услуг;
- регулярное взаимодействие между фрагментированными местными властями создает систему управления мегаполисом, которая способна успешно справляться с проблемами в рамках городской агломерации в целом как при определении политики, так и при организации предоставления услуг<sup>19</sup>.

Очевидно, что теория «общественного выбора» не смогла дать удовлетворительные ответы на все вопросы, связанные с организацией власти и управления на территории крупных городских агломераций. Более того, как признавали сами ее авторы, модель Тибу, лежащая в основе их представлений о данной организации, в чистом виде является теоретической абстракцией. Выбирая место жительства, люди обычно не имеют полной информации о состоянии дел в муниципальном образовании, не формулируют на сознательном уровне систему своих приоритетов и принимают во внимание большое количество факторов, вообще не связанных с деятельностью муниципальных властей. На практике барьеры мобильности населения, от которых модель полностью абстрагируется, достаточно высоки.

Тем не менее эта теория оказала существенное влияние на развитие взглядов на управление мегаполисом. Многие ее положения (о неоднозначности эффекта экономии на масштабе; об опасности потерь, связанных с бюрократизацией и монополизмом, при создании крупных единых муниципальных образований; о необходимости создания условий для учета предпочтений различных местных сообществ и т.п.) фактически стали общим местом в работах, посвященных данному вопросу. Практика организации управления в рамках крупных городов и городских агломераций также выявила

---

<sup>19</sup> Обобщено в: (Stephens, Wikstrom, 2000, с. 117).

обоснованность многих опасений, высказывавшихся сторонниками данной теории. Так, оценка результатов слияний муниципалитетов в крупных городах Канады в 1990-х – начале 2000 гг. показала, что этот процесс не привел к очевидной финансовой экономии и вызвал разрастание бюрократии<sup>20</sup>. Что касается США, то здесь случаи частичного либо полного объединения муниципалитетов в рамках городской агломерации по-прежнему остаются единичными.

Под воздействием аргументации теории «общественного выбора» количество сторонников объединения всех муниципалитетов на территории мегаполиса в единое крупное муниципальное образование существенно уменьшилось. Наибольшей поддержкой среди специалистов на данном этапе пользуется двухуровневая модель управления мегаполисом, в соответствии с которой часть функций должна выполняться и часть услуг предоставляться муниципалитетом верхнего уровня, единым на всей территории городской агломерации, а часть – муниципалитетами нижнего уровня, охватывающими отдельные части этой агломерации. По мнению сторонников данного подхода, это позволяет одновременно достигать целей, связанных с эффективным предоставлением услуг и с достижением демократии на местном уровне.

Что касается конкретного распределения функций, то широко распространенная точка зрения состоит в том, что те функции, для которых характерны «эффекты перелива», экономия на масштабе, перераспределение доходов, которые требуют единых стандартов и выгоды от которых распространяются на всю территорию мегаполиса, должны быть сосредоточены на верхнем уровне (*Slack, 2001, с. 17; Kitchen, 2002, с. 310*). При этом перечень подобных услуг достаточно широк и далеко не всегда очевиден. Например, в работе Энид Слэк утверждается, что даже услуги по вывозу мусора характеризуются экономией на масштабе и экстерналиями. На долю муниципалитетов нижнего уровня в этом случае остается достаточно ограниченный набор видов деятельности: благоустройство (парки и места отдыха, тротуары, освещение улиц), местные дороги и мосты, тушение пожаров, библиотеки, а также планирование

---

<sup>20</sup> Более подробно этот вопрос рассмотрен в следующей главе.

землепользования применительно к землям местного значения (Slack, 2001, с. 18).

Стефенс и Викстром используют несколько другой подход – предложенное Оливером Вильямсом в работе «Политический анализ мегаполиса» разделение услуг на системообразующие и определяющие качество жизни. Системообразующие услуги необходимы для функционирования мегаполиса в целом, и к ним в первую очередь относятся основные маршруты общественного транспорта, экологический контроль, водоснабжение и канализация. Ряд других услуг (например, охрана общественного порядка и обеспечение противопожарной безопасности) также могут относиться к системообразующим, если те явления, против которых они направлены, представляют серьезную проблему в рамках мегаполиса. В то же время услуги, обеспечивающие качество жизни каждого конкретного сообщества, могут быть гораздо менее интегрированными. К ним относятся правила землепользования и застройки территории, школьное образование и в некоторых случаях охрана общественного порядка и противопожарная безопасность (Stephens, Wikstrom, 2000, с. 26). По мнению этих авторов, системообразующие услуги должны предоставляться муниципалитетами верхнего уровня, охватывающими всю территорию мегаполиса, а услуги, обеспечивающие качество жизни, – муниципалитетами нижнего уровня (Там же, с. 29).

Очевидно, что данные методологические подходы скорее взаимодополняют друг друга, чем вступают в противоречие. Что же касается конкретного перечня функций, которые должен выполнять муниципалитет, то здесь подходы конкретных авторов могут достаточно существенно различаться. Наиболее часто к функциям верхнего уровня относят стратегическое развитие и создание условий для привлечения бизнеса, а также организацию предоставления услуг по водоснабжению и канализации, общественному транспорту и утилизации твердых бытовых отходов.

## **Глава 2. Международная практика управления крупными урбанизированными территориями**

Если в теории, как уже указывалось выше, проблема управления крупными городами уже давно не рассматривается как самостоятельная и сводится к задачам управления городскими агломерациями, то на практике ситуация не столь однозначна. Здесь возможны различные варианты, зависящие от конкретной политики той или иной страны либо региона:

- управление крупными городами и управление разрастающимися вокруг них городскими агломерациями рассматриваются как две самостоятельные задачи, для решения которых используют различные инструменты;
- управление городской агломерацией выходит на первый план, и город – как исторически сложившееся образование – в большей или меньшей степени растворяется в новых управленческих структурах;
- в качестве центральной задачи выступает именно управление крупным городом, проблемам управления городской агломерации не уделяется особого внимания.

В то же время очевидно, что динамичность разрастания городов предопределяет отсутствие жесткой границы между двумя рассматриваемыми проблемами. То, что изначально формировалось как механизм управления мегаполисом в целом, через определенный промежуток времени оказывается неспособным выполнять данные функции. Урбанизация территории распространяется за границы сформированных управленческих структур, которые начинают восприниматься как система городского управления. Не существует серьезных различий и в тех базовых моделях, которые используются для управления крупным городом и городской агломерацией. В своей основе они сводятся к трем: одноуровневая структура, двухуровневая структура и различные формы координации в условиях фрагментированного подхода к управлению (множества самостоятельных муниципальных образований).

Тем не менее, учитывая все перечисленные выше факторы, в данной работе мы будем рассматривать отдельно подходы к

управлению крупными городами и к управлению городскими агломерациями. Это связано с тем, что в управлении городскими агломерациями присутствует ряд моментов, не характерных для крупных городов как достаточно стабильных исторически сложившихся образований. Проблемы, связанные с необходимостью контроля за развитием стихийно разрастающихся урбанизированных территорий, координацией и согласованием действий ранее самостоятельных муниципальных структур, делают управление агломерацией гораздо более сложным и конфликтным процессом, чем просто городское управление. Поэтому, как нам представляется, они заслуживают самостоятельного рассмотрения.

Еще одним аспектом, представляющим интерес в контексте проблем управления российских городов федерального значения, является функционирование крупных городов, не только имеющих муниципальный статус, но и являющихся более крупной государственной территориальной структурой (в федеративных государствах – субъектом федерации). Подобная практика не является широко распространенной. Тем не менее отдельные примеры могут быть рассмотрены.

Таким образом, в данной главе будут рассмотрены три основные проблемы:

- управление крупными городами;
- управление городскими агломерациями;
- управление городами, имеющими «сверхмуниципальный» статус.

## **2.1. Управление крупными городами**

Как указывалось в предыдущей главе, большинство специалистов рассматривает двухуровневую муниципальную структуру как наиболее приспособленную к решению задач городского управления, позволяющую сочетать эффективность и демократию. Можно было бы предположить, что именно данный подход наиболее распространен в практике управления крупными городами. Однако такое предположение оказывается неверным. Полноценная двухуровневая модель использовалась достаточно редко, но даже там, где она была внедрена в полном объеме, подобная система управления оказалась весьма нестабильной.

Причины этого достаточно четко изложены, например, в одном из докладов, рекомендовавших отказ от двухуровневой структуры в крупном канадском муниципалитете: «Двухуровневая структура – более дорогая: в ней больше выборных лиц, больше администраторов, больше муниципальных объектов. Она более запутанна для налогоплательщика, поскольку всегда есть вопросы, какой из двух уровней за что отвечает. В результате она менее гибка и отзывчива на запросы жителей» (цит. по: (Tindal, Tindal, 2004, с. 149)).

Не менее серьезная проблема связана с отсутствием адекватной модели формирования органов управления муниципалитета верхнего уровня. В практике используют два подхода: прямые выборы и представительство муниципалитетов низшего уровня. Однако и тот, и другой подход имеет существенные недостатки. В первом случае резко обостряются противоречия между муниципалитетами нижнего и верхнего уровней, поскольку их легитимность проистекает из одного источника, и они в одинаковой степени видят себя выразителями интересов избирателей. Во втором случае в управлении преобладают частные интересы отдельных муниципальных образований, отсутствует серьезный стратегический взгляд на перспективы городского сообщества в целом. В этой ситуации возрастает роль административного аппарата в принятии ключевых решений, усиливается влияние бюрократии.

В результате двухуровневая структура городского управления оказывается глубоко конфликтной. Так, по образному выражению одного из исследователей, в течение десятилетия существования в рамках двухуровневой модели власти города Виннипег жили в состоянии осады (Kaplan, 1982, с. 554). Более подробно конфликты, связанные с двухуровневой структурой, можно рассмотреть на примере управления г. **Будапештом**, столицей Венгрии. В городе созданы муниципальные структуры на уровне 23 городских районов, а также общегородская структура. Их статус и сферы компетенции определены Законом «О местной власти» (1990 г.).

Как показали исследования, подобный подход к управлению породил ряд конфликтов, в том числе конфликты между:

- муниципалитетами нижнего и верхнего уровней;
- районами внутреннего и внешнего городских поясов;
- городом и пригородами.

Конфликты между муниципалитетами верхнего и нижнего уровня проявляются как по финансовым вопросам, так и по вопросам, связанным с координацией деятельности муниципалитетов нижнего уровня при организации общегородских программ. Что касается финансов, то, хотя формально муниципалитеты нижнего уровня независимы от общегородского муниципального образования, последнее имеет достаточно широкие полномочия по регулированию их доходных источников. Это неизбежно приводит к постоянному воспроизводству конфликтных ситуаций. Проблемы координации также стоят достаточно остро, поскольку нежелание районов сотрудничать ни друг с другом, ни с городом создает многочисленные трудности при реализации крупномасштабных проектов. Так, например, потребовались долгие переговоры, чтобы достичь соглашения о создании ассоциации, занимающейся развитием сети парковок и сбором платы за парковку.

До принятия поправок к Закону «О местной власти» в 1994 г., лишивших представителей районов права участвовать в заседаниях представительного органа власти города (Генеральной ассамблеи), конфликты проявлялись более открыто и публично. После принятия поправок конфликты стали развиваться в более скрытой форме. Однако само по себе внесение подобных изменений в законодательство показывает достаточно высокую степень напряженности и отсутствие кооперации в деятельности двух уровней местной власти.

Что касается конфликтов между центральными районами города и периферией, то они связаны в первую очередь с тем, что внешнее кольцо городских районов стало частью города только в 1950 г. До этого все они были независимыми поселениями, и после присоединения к столице стремятся к большей самостоятельности, чем центральные районы города, которые изначально были частью единого муниципалитета. Используя право создания ассоциаций муниципалитетов, периферийные районы города сформировали альянс (the Alliance of Outer Districts) для лоббирования своих интересов в городских органах управления. Стремление к независимости периферийных районов доходило до того, что их политические лидеры поднимали вопрос об отсоединении от сто-

лицы и получении статуса поселка. Однако подобные инициативы не были воплощены в жизнь.

Конфликты между городом и пригородами обусловлены тем, что пригородные районы пользуются инфраструктурой центрального города, ничего не платя за это. Кроме того, существующая структура власти не позволяет решать вопросы координации деятельности города и пригородов в сфере планирования развития городской агломерации в целом, согласования деятельности муниципалитетов при введении транспортных маршрутов и т.п. Что касается добровольной кооперации, то, несмотря на то, что законом разрешено создавать ассоциации муниципалитетов внутри столицы с муниципалитетами за ее границами, эти возможности реализуются достаточно ограниченно.

Таким образом, как видно на примере Будапешта, двухуровневая структура в ее «классическом» виде порождает многочисленные конфликты, связанные как с противоречиями муниципалитетов верхнего и нижнего уровней, так и с неспособностью обеспечить управление в рамках городской агломерации в целом, разрастающейся за пределы изначально сформированной структуры. И хотя город так или иначе находит способы организации работы в условиях подобной высокой конфликтности, связанные с этим «транзакционные издержки» достаточно высоки (*Pallai, 2003*).

Непрозрачность и высокая конфликтность двухуровневой системы предопределили стремление к отказу от данной модели и поиску новых решений проблем городского управления. Причем движение здесь происходило в разных, часто противоположных направлениях. Примерами альтернативных вариантов преобразования двухуровневой структуры могут служить Торонто (Канада, Онтарио) и Лондон (Великобритания).

**Торонто** является наиболее крупным городом Онтарио – одной из провинций Канады. В 1953 г. на территории городской агломерации была сформирована двухуровневая структура управления, включающая городское ядро Торонто и 12 пригородных поселений в качестве муниципалитетов нижнего уровня, а также общегородское муниципальное образование. В дальнейшем произошло укрупнение муниципалитетов нижнего уровня, их количество сократилось до 6. В 1996 г. было объявлено о слиянии муниципалитетов

нижнего уровня с общегородской структурой и формировании нового г. Торонто с населением 2,4 млн человек (на настоящий момент – 2,6 млн человек). Решение о слиянии вступило в силу в 1998 г. Новый муниципалитет управляется Советом, в состав которого изначально входило 57 членов, но потом их количество было снижено до 44. Члены Совета избираются по округам сроком на 3 года. Кроме того, прямым всеобщим голосованием избирается мэр города. Численность городской администрации составляет примерно 1000 человек, численность служащих, занятых в муниципальном секторе, – 47 тыс. человек.

Муниципалитет отвечает за предоставление всех муниципальных услуг, за исключением транспортных услуг и полиции, чью деятельность регулируют специальные органы (*special purpose bodies*), формируемые по инициативе провинции Онтарио из представителей правительства провинции, членов городского Совета, общественности и бизнес-структур.

При слиянии границы бывших муниципалитетов были полностью стерты с карты города, и в настоящий момент территория города делится на округа с примерно одинаковой численностью населения, по которым проводятся выборы в городской Совет. Для более оперативного реагирования на запросы жителей городская администрация может создавать свои территориальные подразделения на внутригородских территориях.

При этом, по мнению исследователей, сформированная структура оказалась одновременно и чересчур большой, и чересчур маленькой. Чересчур большой – поскольку она создала серьезные проблемы с обеспечением интересов местных сообществ и демократией на местном уровне. Чересчур маленькой – поскольку она охватывает лишь примерно половину населения Большого Торонто – мегаполиса, сложившегося вокруг города – и не позволяет решать проблемы координации в рамках городской агломерации в целом (*Tindal, Tindal, 2004, с. 110; Sancton, 2004, с. 28*). Слияние также не позволило обеспечить достижение всех тех результатов, которые провозглашались правительством провинции Онтарио при осуществлении этого процесса. Так, до сих пор неочевидно, что слияние

привело к финансовой экономии<sup>21</sup>. Резко усилились сложности управления городом, направления и контроля огромной бюрократической машины, которая возникла в результате объединения муниципалитетов. В то же время признается, что слияние позитивно повлияло на более справедливое распределение налогового бремени и выравнивание уровня предоставления услуг на всей объединенной территории.

По другому пути пошло правительство Маргарет Тэтчер при определении судьбы двухуровневой структуры управления в г. **Лондоне**. Данная структура была создана в 1965 г. и состояла из Совета Большого Лондона, который являлся верхним уровнем муниципального управления для 32 лондонских округов (боро) и старого города Лондон-Сити<sup>22</sup>. Этот Совет был упразднен в 1986 г. Официальная версия причин столь кардинальной реорганизации содержалась в отчетах Королевской комиссии и была достаточно стандартной. Во-первых, город вновь перерос свои границы, и Совет управляет не метрополией, а только ее частью. Во-вторых, двухуровневая модель управления достаточно запутанна и вводит в заблуждение налогоплательщиков, которые не знают, кто какие функции исполняет (*Norton, 1994*). Однако, по мнению ряда исследователей (*Kraaijestein, 2002*), реальной причиной ликвидации единого органа управления Лондоном стало желание правительст-

---

<sup>21</sup> Влияние слияния на бюджетные расходы оказалось противоречивым. С одной стороны, экономия была получена за счет сокращения бюрократического аппарата. С другой стороны, выяснилось, что слияние привело и к дополнительным затратам. Они были связаны в первую очередь с выравниванием уровней предоставления услуг и заработной платы муниципальных служащих. Поскольку еще не все вопросы, связанные с объединением, окончательно решены, итоговый финансовый результат недостаточно ясен. Ситуация осложняется еще и тем, что одновременно с объединением муниципалитетов провинция осуществила передачу дополнительных функций на муниципальный уровень. В результате среди исследователей нет однозначного мнения, удалось ли добиться финансовой экономии в результате данного слияния. Некоторые исследователи считают ее иллюзорной (*Slack, 2001, с. 24*), другие утверждают, что экономия реальна и составляет сотни миллионов долларов (*Kitchen, 2002, с. 315*).

<sup>22</sup> Применительно к данной структуре достаточно сложно провести разграничение между городом как таковым и городской агломерацией. Большинство исследователей рассматривают Большой Лондон как мегаполис. Однако в этом случае приходится согласиться, что г. Лондон – это Сити с населением 7,5 тыс. человек, что, как представляется, является достаточно большой натяжкой.

ва консерваторов избавиться от влияния Лейбористской партии, имевшей большинство в Совете, на решение вопросов, касающихся жизнедеятельности столицы.

Таким образом, г. Лондон до 2000 г. представлял собой совокупность 33 самостоятельных муниципальных образований с численностью населения от 133 тыс. (Kingston-upon-Thames) до 380 тыс. человек (Croydon), за исключением Сити, где численность постоянного населения не превышает 7,5 тыс. человек. Они имели законодательно закрепленный перечень полномочий и самостоятельные источники доходов. К полномочиям муниципалитетов относились:

- планирование развития территорий;
- предоставление бесплатного образования (начального, среднего, среднеспециального);
- строительство и содержание дорог, за исключением дорог общенационального значения;
- организация библиотечного обслуживания населения;
- обустройство мест отдыха, содержание парков;
- предоставление помещений для театров, оркестров и т.п.;
- благоустройство и озеленение территории;
- организация сбора и вывоза мусора;
- управление коммерческими рынками;
- предоставление социального жилья низкодоходным слоям населения, обслуживание муниципального жилого фонда, предоставление жилья бездомным;
- обеспечение пожарной безопасности;
- координация и рационализация транспортного обслуживания населения.

Особый интерес в данном контексте представляет проблема предоставления базовых инфраструктурных услуг в условиях столь фрагментированной модели управления. Этот вопрос решался двумя основными способами. Во-первых, после ликвидации Совета Большого Лондона подотчетные ему организации (например, транспортная служба «Лондонский транспорт») перешли под юрисдикцию центрального правительства. Во-вторых, часть полномочий, ранее выполняемых местными органами власти, была

передана частному сектору. Так, в рамках широкомасштабной приватизационной деятельности правительства консерваторов были приватизированы компании – производители услуг по водоснабжению и водоотведению. Привлечение частного сектора к оказанию муниципальных услуг не ограничилось инфраструктурными отраслями. В конце 1980-х гг. было принято законодательство, согласно которому муниципалитеты должны были в обязательном порядке проводить конкурсы на оказание таких услуг, как сбор мусора, уборка улиц, уход за газонами, мытье зданий, ремонт техники и поставка продуктов питания, в частности школьных обедов. Однако в дальнейшем данное законодательство было существенно смягчено.

В 2000 г. было создано новое единое правительство Лондона – администрация Большого Лондона (The Greater London Authority), которая состоит из избираемого мэра и избираемого законодательного собрания – Ассамблеи численностью 25 человек. Администрация Большого Лондона определяет стратегию развития города и осуществляет контроль за следующими функциональными подразделениями:

- Управление полиции Лондона (Metropolitan Police Authority), которое подчиняется Министерству внутренних дел Великобритании и им же финансируется. Это Управление обеспечивает охрану правопорядка на территории всей городской территории, за исключением ее центральной части – Сити, поскольку Корпорация Лондона имеет собственную полицейскую службу;
- Управление пожарной охраны и чрезвычайных ситуаций, которое обеспечивает противопожарную безопасность на всей территории Большого Лондона, состоит из представителей городских советов всех муниципалитетов на территории города и финансируется из местных бюджетов;
- Управление транспорта г. Лондона;
- Агентство городского развития.

Она также имеет ряд полномочий в сфере культуры, экологии, средств массовой информации и спорта. В то же время лондонские муниципалитеты сохранили свою самостоятельность и неподотчетны администрации Большого Лондона.

Таким образом, в случае Торонто двухуровневая система была заменена на одноуровневую, при которой все функции централизованы на общегородском уровне. В Лондоне длительное время на общегородском уровне вообще не было единого органа управления. На настоящий момент, при формальном воссоздании двухуровневой муниципальной структуры, наблюдается более высокая степень децентрализации полномочий, чем в других крупных городах.

Таблица 2.1

**Организация управления крупными городами**

Название города	Тип модели	Характеристика управления внутригородскими территориями			
		выборные органы	самостоятельные источники доходов	самостоятельные бюджеты	закрепленные полномочия по представлению услуг
Торонто после 1998 г.	Одноуровневая	-	-	-	-
Берлин	Одноуровневая с элементами децентрализации	+	+	-	+
Нью-Йорк	Одноуровневая с элементами децентрализации	+	-	-	-
Париж	Одноуровневая с элементами децентрализации	+	-	-	+
Монреаль	Одноуровневая с элементами децентрализации	+	+	-	+
Амстердам	Одноуровневая с элементами децентрализации	+ (на части территории)	-	-	+
Будапешт	Двухуровневая	+	+	+	+
Варшава	Двухуровневая	+	+	+	+
Торонто до 1998 г.	Двухуровневая	+	+	+	+

Однако необходимо отметить, что и создание крупных единых муниципалитетов без очевидных форм местного представительства, и фрагментированное управление крупными городскими образованиями являются скорее исключениями из правил. Это наглядно видно из *табл. 2.1*, обобщающей модели управления крупными городами. Наиболее типичной можно считать структуру управления, которую мы предлагаем назвать «одноуровневая модель с элементами децентрализации». В рамках данной модели на внутригородских территориях существуют выборные органы с той или иной степенью самостоятельности, однако на них не формируются самостоятельные муниципальные образования. Муниципальный статус имеет лишь единая структура управления всей городской территорией. При этом границы реальной самостоятельности внутригородских территорий могут существенно различаться. Примером самостоятельности, носящей во многом декларативный характер, может служить г. Нью-Йорк (США). Примером достаточно широких границ самостоятельности – г. Монреаль (Канада, Квебек).

Муниципалитет **Нью-Йорк** (население – 8,1 млн человек) был создан в 1898 г. путем слияния 5 графств: Манхэттена, Бронкса, Бруклина, Квинса и Стейтен Айленда (Staten Island). При объединении за всеми 5 городами (боро) было оставлено право избирать своих президентов. Однако этот акт носил во многом символический характер и был направлен на то, чтобы уменьшить волну недовольства объединением городов. Президентам практически не было дано никакой реальной политической власти по решению вопросов, затрагивающих интересы местных сообществ. Они не были наделены ни реальными полномочиями, ни какими-либо значительными финансовыми ресурсами. К полномочиям президентов относятся:

- определение приоритетных сфер муниципальных расходов на территории боро, формирование бюджетной заявки;
- согласование планов строительства и земельного зонирования;
- контроль за качеством ряда муниципальных услуг, предоставляемых городом, в частности за содержанием садов и парков, ремонтом дорог, обслуживанием жилого фонда;

- назначение одного члена городского Совета по образованию, одного члена городской комиссии по планированию и одного члена Совета корпорации по экономическому развитию.

Реальное управление городом осуществляет городской совет во главе с мэром, который отвечает за предоставление всех муниципальных услуг.

Совсем иная ситуация наблюдается в г. **Монреаль** (население 1,8 млн человек) – едином муниципальном образовании, созданном в 2001 г. на территории острова Монреаль путем слияния 31 муниципалитета низшего уровня и регионального правительства. При слиянии в городе было создано 27 районов (arrondissements), каждый из которых управляется избираемым районным советом, состоящим из 3–5 человек. При этом городской совет г. Монреаля формируется из представителей районных советов, что позволяет им лоббировать свои интересы на общегородском уровне.

Целью создания органов управления на районном уровне было сохранение местных особенностей каждой внутригородской территории и предоставление населению ряда муниципальных услуг, которые не имеют экономии на масштабе. В сфере организации предоставления услуг к полномочиям районов относятся:

- содействие социально-экономическому развитию района;
- участие в земельном зонировании общественных земель;
- содержание парков, спортивных площадок, учреждений культуры и отдыха местного значения;
- сбор мусора;
- содержание местных дорог;
- выдача разрешений и лицензий.

Финансирование деятельности районных советов производится из операционных грантов, выделяемых городским советом, и за счет платежей пользователей за услуги, предоставляемые районами. Размер вышеуказанных платежей устанавливается самими районами. В случае если население района выразит желание получить дополнительные услуги, совет района может обратиться в городской совет с просьбой ввести компенсационный налог для финансирования этих услуг. Такой налог обычно вводится в виде дополнительной ставки налога на недвижимость.

Высокая степень самостоятельности внутригородских территорий, приближающая их к статусу самостоятельных муниципальных образований, предопределила совершенно другое отношение в экспертном сообществе к созданию объединенного муниципалитета в Монреале, чем в Торонто. Как отмечал Эндрю Санктон, «объединение Монреаля интересно и важно не с точки зрения того, как была централизована местная политическая и административная власть, но с точки зрения попытки их децентрализации. Но будет ли действительно работать подобная децентрализация в рамках единого большого муниципального образования и дадут ли ей возможность работать – это пока еще не ясно» (*Sancton, 2004, с. 30*). Ситуация еще более усложняется в связи с тем, что в 2004 г. были проведены референдумы, в ходе которых население части районов выступило за выделение из состава единого муниципального образования. Пока до конца не понятно, как будет происходить этот процесс, но, судя по всему, будут расширены права районов в сфере налогообложения, глава района будет называться мэром, и, возможно, районы получат дополнительные полномочия.

Существуют и смешанные структуры управления в крупных городах, где часть территорий имеет выборные органы, а часть – управляется непосредственно общегородским муниципальным образованием. Примером подобной структуры является Амстердам (Нидерланды).

Город **Амстердам** – центр городской агломерации Большой Амстердам – является единым муниципальным образованием с численностью населения 722,2 тыс. человек и территорией 160,4 км<sup>2</sup>. Децентрализация управления в Амстердаме началась в 1970-х гг. и была связана с идеей создания единого правительства на уровне мегаполиса. Для реализации этой идеи, а также для того, чтобы снизить влияние центрального города при решении общерегиональных вопросов, было решено изменить границы муниципалитетов низшего уровня, разбив центральный г. Амстердам на 18 небольших муниципалитетов. Попытка создания правительства мегаполиса не увенчалась успехом, как и деление Амстердама на отдельные муниципалитеты. Однако город уже был разделен на районы, и постепенно создававшимся там районным советам стали передаваться полномочия и финансовые ресурсы.

Первоначально на территории города было 3 избранных районных совета, к 1990 г. их число достигло 16. При этом два оставшихся района так и не получили право избирать свой районный совет. Этими районами являются центр г. Binnenstad (численность населения – 80,1 тыс. человек, территория – 8,3 км<sup>2</sup>) и район порта Westelijk Havengebied (численность населения – 200 человек, территория – 36,9 км<sup>2</sup>). Они были признаны территориями общегородского значения, и управление ими осуществляет непосредственно городской совет. Остальным 16 районным советам были переданы полномочия по разработке планов экономического развития территории, земельному зонированию и контролю за использованием земель. Им также передавались значительные финансовые ресурсы. В то же время степень самостоятельности районов существенно меньше, чем у полноценных муниципальных образований: их полномочия могут быть централизованы по решению городского совета; им запрещено создавать собственные социальные департаменты и земельные компании; они не имеют собственных источников доходов и финансируются за счет трансфертов, получаемых г. Амстердамом из муниципального фонда, созданного центральным правительством (*Barlow, 1999*).

В некоторых городах наряду с выборными органами на внутригородских территориях предпринимаются попытки использования дополнительных форм привлечения местного сообщества к решению муниципальных вопросов. Так, в Нью-Йорке в каждом боро существуют советы общин (всего их 59), в каждом из которых работает до 50 человек. Половина из них назначается президентом боро, остальные – членами городского совета от данной территории. Все члены совета общины работают на общественных началах и принимают участие в решении всех вопросов, делегированных боро. Представители советов общин входят в состав Совета боро, членами которого также являются члены городского совета, избранные от данного боро. В Париже при каждом районном совете работают консультативные комитеты, состоящие из представителей местных и национальных ассоциаций, имеющих свой интерес на территории района. Однако в целом подобная практика не получила широкого распространения.

## 2.2. Управление городскими агломерациями

Как уже отмечалось выше, модели управления мегаполисами формально не отличаются от подходов к управлению крупными городами и сводятся к одноуровневой модели, двухуровневой модели и различным формам взаимодействия многочисленных самостоятельных муниципалитетов в условиях фрагментированной структуры управления. Однако основные проблемы, которые приходится решать при управлении мегаполисами, существенно отличны и связаны в первую очередь с контролем за разрастанием урбанизированных территорий, предотвращением негативных последствий подобного разрастания и координацией деятельности в пределах подобного динамично развивающегося объекта. Поэтому и соотношение данных моделей, и организация взаимодействия различных структур в рамках каждой из них имеют определенную специфику.

Что касается одноуровневой модели, то на уровне мегаполиса она может сформироваться двумя путями: либо в результате слияния самостоятельных муниципальных образований и образования на их территории нового муниципалитета, либо в результате поглощения – включения в состав городского муниципалитета близлежащих земель, входящих либо не входящих в состав других муниципалитетов<sup>23</sup>. Ни тот, ни другой путь не получил в современных условиях широкого распространения. Тем не менее отдельные примеры и того, и другого подхода могут быть рассмотрены.

Классическим примером формирования одноуровневого муниципалитета для управления мегаполисом путем слияния входящих в него самостоятельных муниципальных структур является создание г. **Виннипег** (Канада, Манитоба) в 1972 г. Как и в случае Торонто, данная структура сменила двухуровневую модель, которая, как уже отмечалось выше, характеризовалась высокой степенью конфликтности. Однако в отличие от Торонто здесь была предпринята попытка охватить всю территорию мегаполиса, а основной целью

---

<sup>23</sup> Не во всех странах муниципалитеты покрывают всю территорию государства. Так, в США и Канаде существуют так называемые неинкорпорированные территории, где не образованы местные органы власти и организацию предоставления услуг осуществляет региональное правительство либо уполномоченные им структуры. Обычно это сельские территории с низкой плотностью населения.

объединения объявлялось не достижение финансовой экономии, а рост способности власти влиять на городское развитие и способствовать достижению большего экономического и социального равенства. За время своего существования механизмы управления единым муниципальным образованием на территории городской агломерации Виннипег неоднократно менялись. Так, количество членов Совета было снижено с 50 до 15 человек, вносились изменения в функции мэра, в полномочия муниципального образования (в 1999 г. были централизованы на уровень провинции часть функций по социальной помощи и здравоохранению). Это отражало серьезные проблемы в деятельности единого муниципального образования (*Tindal, Tindal, 2004, с. 100–103; Kitchen, 2002, с. 304*).

С точки зрения рассматриваемой нами проблемы особенно важно, что данная структура управления не смогла выполнить одну из основных функций, ради которых она и была создана, а именно контролировать городское развитие. С 1971 по 1991 г. население города выросло лишь на 15,2%, в то время как население окружающих город муниципалитетов увеличилось на 69,4%. В 1991–1996 гг. городское население фактически не росло (темп роста 0,3%), в то время как население окрестных территорий увеличивалось темпом от 10 до 20% (*Tindal, Tindal, 2004, с. 103–104*). Тем самым перед правительством провинции Манитоба вновь встала задача обеспечения управления городской агломерацией, переросшей рамки города. Рекомендации, разработанные по данному вопросу в 1998 г., не поддержали идею дальнейших слияний на территории городской агломерации Виннипега, предложив вместо этого формирование ассоциации муниципалитетов для решения вопросов городского роста и развития.

Что касается поглощений, то в настоящее время они, как и слияния, не получили широкого распространения. Одно из последних крупномасштабных поглощений в США осуществил **Лос-Анджелес**, присоединив к себе окрестные территории в период с 1909 по 1914 г. В последние десятилетия в большинстве штатов этой страны процесс присоединения к городским муниципалитетам дополнительных площадей был затруднен в связи с уменьшением количества немунICIPализированных земель и изменениями в законодательстве, направленными на больший учет мнения на-

селения при поглощениях. В Голландии крупная волна поглощений прошла в 1918–1923 гг., затем политическая поддержка этого способа расширения городских агломерации ослабла. В Канаде, где до последнего времени провинции могли осуществлять преобразования муниципальной структуры без учета мнения населения, в отдельных случаях поглощения сохраняют свою актуальность. Так, территория столицы провинции Альберта **г. Эдмонтона** увеличилась в период между 1947 и 1980 гг. 19 раз. Однако провинция отвергла предложения по включению в черту города всей территории городской агломерации, в результате в настоящее время Эдмонтон окружен четырьмя самостоятельными городами и 4 сельскими территориями, на которых активно идет процесс урбанизации. Более успешной была агрессивная политика поглощений, проводимая **г. Калгари**, – в этом случае более 90% городской агломерации включено в городскую черту (*Tindal, Tindal, 2004, с. 92–93*).

Двухуровневая модель управления мегаполисами, поддерживаемая, как указывалось выше, широким кругом специалистов, используется на практике, хотя и не стала безусловно преобладающей. Так, из 22 зарегистрированных городских агломераций в Канаде только 5 управляются в рамках двухуровневой системы, причем лишь в двух случаях – Монреаль и Ванкувер – центрами их являются достаточно крупные города (*Sancton, 2004, с. 27*). Причем формы организации управления в рамках двухуровневой модели могут существенно различаться. Можно выделить по меньшей мере три возможные разновидности, используемые в международной практике.

В рамках первой из них оба уровня муниципальной власти выбираются населением, проживающим на соответствующих территориях, и функции между двумя уровнями жестко разделены. В качестве примера подобного варианта двухуровневой модели можно рассмотреть организацию управления **Большим Стокгольмом** (Швеция). Большой Стокгольм покрывает территорию 20 муниципалитетов и представляет собой особую форму графства (county)<sup>24</sup>. Отличием Большого Стокгольма от остальных графств

---

<sup>24</sup> В Швеции три уровня управления: центральное правительство, графства (24) и муниципалитеты (246). При этом графства, которым передана часть государствен-

является необходимость решения вопросов, характерных для городских агломераций. К таким вопросам относится, в частности, планирование землепользования, стратегическое планирование развития региона. В других графствах это прежде всего сфера деятельности муниципалитетов нижнего уровня. Совет Большого Стокгольма состоит из 149 человек, в его компетенцию входят вопросы регионального планирования, здравоохранения, транспорта, социальной политики. Все остальные функции закреплены за муниципалитетами. На территории Большого Стокгольма также действуют иные формы региональных организаций, в частности, добровольный региональный комитет (The Suburban Committee); ассоциация муниципалитетов для обеспечения жилищного строительства, деятельность которой основана на межправительственных контрактах (the Stockholm Municipal Association for Housing Supply); межправительственная корпорация по электроснабжению (Greater Stockholm Energy Corporation); специальный округ для обеспечения теплоснабжения и горячего водоснабжения населения (*Norton 1994, с. 320*).

Другой вариант двухуровневой модели предусматривает формирование верхнего уровня власти в результате не прямых выборов, а делегирования представителей муниципалитетов нижнего уровня. При этом верхний уровень, охватывающий агломерацию в целом, имеет законодательно утвержденный перечень полномочий, но у него нет собственных источников доходов, и финансирование его деятельности осуществляется на основе отчислений из муниципальных бюджетов. Необходимо отметить, что, как правило, объем полномочий у таких муниципалитетов верхнего уровня значительно меньше, чем у создаваемой в рамках первой разновидности двухуровневой модели.

Одна из проблем, возникающая при данном варианте организации двухуровневой системы, состоит в балансировании пред-

---

ных полномочий, являются одновременно и государственными административными регионами, и органами местного самоуправления. Как звенья в цепочке государственной системы, их правительства возглавляются лицами, назначаемыми центральным правительством на шестилетний срок. Как органы местного самоуправления, они избирают свой совет и занимаются решением вопросов местного значения, в частности в сфере здравоохранения.

ставительства центрального города мегаполиса и остальных муниципалитетов в органе власти верхнего уровня. Поскольку нахождение подобного баланса является достаточно сложной задачей, данная система управления мегаполисом является достаточно конфликтной.

Примерами подобного типа организации являются городские сообщества (*communautés urbaines*) Монреаля и Квебека в провинции Квебек (Канада). Городская агломерация **Большого Монреаля** насчитывает 3,4 млн человек, в нее входят 63 муниципалитета, в **Квебеке** население составляет 690 тыс. человек, проживающих в 26 муниципалитетах.

Единые органы управления этими городскими агломерациями были созданы в 2001–2002 гг. Они состоят из мэров крупнейших городов мегаполиса и членов выборных муниципальных советов, при этом число представителей Монреаля в соответствующем органе составляет 50%, Квебека – 53%. Законодательно закрепленными полномочиями этих властей являются: планирование экономического, культурного и экологического развития региона; управление земельными ресурсами; продвижение мегаполиса на международные рынки; координация и финансирование системы общественного транспорта; разработка программ, содействующих росту налоговой базы по налогу на недвижимость, финансирование социального жилья и ряда других услуг. Финансирование осуществляется из специального фонда, образованного за счет средств, отчисленных из бюджетов муниципалитетов, входящих в агломерацию.

Наконец, еще одна возможная разновидность – это создание органа управления на уровне городских агломераций, который формируется из представителей входящих в них муниципалитетов и практически не имеет законодательно закрепленных функций. Сфера его деятельности в основном определяется самостоятельными решениями муниципалитетов по передаче определенных полномочий на уровень управления городской агломерацией. Подобная модель используется достаточно редко, хотя и привлекает большое внимание исследователей своей гибкостью и способностью адаптироваться к различным ситуациям и запросам. Практически единственным примером подобного рода являются регио-

нальные округа, созданные в середине 1960-х гг. в провинции Британская Колумбия в Канаде<sup>25</sup>. Из 27 существующих на настоящее время региональных округов 2 осуществляют управление городскими агломерациями – Большим Ванкувером и Большой Викторией.

Особенностью данных структур является распространение их деятельности как на муниципалитеты, так и на немунципализированные территории, находящиеся в соответствующем регионе<sup>26</sup>. Совет регионального округа формируется на основе прямых выборов от немунципализированных территорий и представительства муниципалитетов. Обязательные для исполнения функции региональных округов изначально были чрезвычайно ограниченными, и в дальнейшем происходило еще большее их сокращение. Так, в 1983 г. провинция отменила обязательную функцию по осуществлению общего планирования развития региона. По имеющейся информации, это произошло в результате длительного конфликта между региональным округом Большого Ванкувера и провинциальными властями по вопросу использования земель. Подавляющее большинство полномочий добровольно передается региональному округу входящими в него муниципалитетами. Причем объем подобных переданных полномочий может быть различным для разных муниципальных образований. При этом муниципалитеты сохраняют возможность осуществлять кооперацию при организации предоставления услуг и вне рамок регионального округа. Региональные округа не имеют права устанавливать собственные налоги. Их расходы в части предоставления услуг муниципалитетам покрываются соответствующими муниципалитетами, в части предоставления услуг немунципализированным территориям – провинцией, которая с этой целью вводит провинциальный налог на недвижимость на данных территориях.

Региональный округ Большого Ванкувера, созданный в 1967 г., является наиболее крупным по количеству населения – около 2 млн человек. Еще одна особенность данного образования состоит в том, что в него входят 21 муниципалитет и лишь одна немун-

---

<sup>25</sup> При описании региональных округов использовалась информация, содержащаяся в: (Tindal, Tindal, 2004, с. 87–91; Bish, Clemens, 1999, с. 39–54).

<sup>26</sup> В Британской Колумбии муниципалитеты занимают лишь около 1% территории.

ципализированная территория. Совет регионального округа состоит из 35 членов, однако каждый из них представляет различное количество голосов. Доля голосов Ванкувера составляет менее 25%. Основные услуги, предоставляемые муниципалитетам, включают сбор и переработку твердых и жидких бытовых отходов, водоснабжение и канализацию, парки, социальное жилье, часть экологических функций, транспортное планирование, стратегическое планирование. Перечень функций применительно к немунципализированной территории существенно шире. При этом округ является достаточно гибким образованием и может оказывать определенные услуги и тем муниципалитетам, которые не входят (или пока не входят) в его состав.

Региональный округ Большого Ванкувера имеет сложную структуру, поскольку наряду с самим округом включает три самостоятельных юридических лица: два специальных округа по предоставлению услуг водоснабжения и канализации и жилищную корпорацию. Округ также имеет достаточно сложные взаимосвязи с региональной транспортной организацией «Транслинк», созданной в 1998–1999 гг. (в 1985 г. транспортные функции были централизованы на уровне провинции). Округ из своего состава назначает 12 из 15 членов совета данной организации. Кроме того, в определенных обстоятельствах решения организации «Транслинк» требуют одобрения со стороны регионального округа.

Наряду с очевидными преимуществами подобной гибкой системы она оказывается несвободной от тех недостатков, которые присущи двухуровневым структурам подобного рода в целом. К ним можно отнести:

- сложности балансирования роли отдельных муниципалитетов в процессе принятия решений;
- неясность для налогоплательщиков роли и функций региональных округов;
- ориентацию членов совета округа на интересы «своих» муниципалитетов, что приводит к отсутствию общерегионального взгляда на проблемы и усиливает роль бюрократического аппарата в принятии ключевых решений;

- невозможность в полной мере учесть «эффекты перелива» в условиях добровольного делегирования полномочий на верхний уровень.

Применительно к региональному округу Большого Ванкувера очевидным является также сложность и непрозрачность его внутренней структуры и связей с другими организациями, осуществляющими предоставление муниципальных услуг.

Управление достаточно большим количеством городских агломераций осуществляется в условиях фрагментированной структуры, путем взаимной адаптации множества самостоятельных муниципалитетов. Так, мегаполис Нью-Йорка состоит из 1716 муниципальных образований, мегаполис Чикаго – из 1510 (*Stephens, Wikstrom, 2000, с. 20*). В условиях отсутствия органов власти и управления на уровне городской агломерации в целом ими используется широкий спектр форм взаимодействия, начиная от неформальных контактов и кончая специальными организациями, созданными для совместного предоставления услуг. Не ставя своей задачей проанализировать полный перечень подобных форм, рассмотрим лишь несколько наиболее распространенных механизмов.

Все большее распространение в мегаполисах США получает использование специальных округов – органов, создающихся для предоставления какой-либо одной услуги либо нескольких взаимосвязанных услуг. В городских агломерациях количество подобных органов выросло с 3180 в 1957 г. до 13 614 в 1992 г. (*Там же, с. 130*). Как отмечают Стефенс и Викстром, «в то время как избиратели часто не соглашались на масштабные реформы власти, они в гораздо большей степени готовы пойти на разрешение конкретных проблем путем создания специальных округов, обслуживающих как ограниченные, так и достаточно обширные территории» (*Там же, с. 26*). Как правило, специальные округа формируются для управления системами канализации и водоснабжения, системой общественного транспорта, обеспечения работы больниц и аэропортов. Советы округов формируются из представителей различных уровней власти (провинций, штатов, муниципалитетов) и общественных организаций региона. Финансирование может осуществляться за счет как отчислений из местных бюджетов, так и специальных налогов. В то же время специальные органы подобного

рода подвергаются серьезной критике, поскольку механизм их формирования часто является непрозрачным и не обеспечивает прямой подотчетности населению, а концентрация ресурсов в различных органах подобного рода, каждый из которых решает лишь одну частную задачу, не позволяет реализовывать стратегические приоритеты.

Услуги муниципалитетам, входящим в городскую агломерацию, могут предоставляться также центральным городом этой агломерации. Так, г. Лос-Анджелес обеспечивает предоставление базовых услуг для всей городской агломерации. Однако не во всех случаях подобные инициативы бесконфликтно реализуются на практике. К примеру, предложения г. Эдмонтона по предоставлению близлежащим муниципалитетам услуг по обеспечению общественного порядка, противопожарной безопасности и частично – здравоохранения в обмен на часть налоговых поступлений вызвало негативную реакцию со стороны этих муниципалитетов, поскольку они рассматривают подобные действия как прелюдию к более активному вмешательству в их дела (*Tindal, Tindal, 2004, с. 94*).

Предоставление услуг крупным городом, являющимся центром мегаполиса, является частным случаем добровольных соглашений о межмуниципальном сотрудничестве. Подобные соглашения о совместном планировании, финансировании и предоставлении услуг получили достаточно широкое распространение в рамках городских агломераций. В 1998 г., например, в городских агломерациях Канады действовало 565 соглашений о межмуниципальном сотрудничестве (*White Paper of Quebec Government, 2000, с. 29*). Примером такого соглашения может служить Региональное партнерство Калгари, включающее 13 муниципалитетов, в том числе г. Калгари, и ставящее своей целью стимулирование улучшения предоставления услуг на основе межмуниципальных инициатив (*Tindal, Tindal, 2004, с. 94*). Межмуниципальные соглашения могут предусматривать либо не предусматривать создания входящими в него муниципалитетами совместных органов управления.

У специалистов сложилось разное отношение к данной форме кооперации. Например, Китчен утверждает, что подобные соглашения «практически неизбежно приводят к серьезным проблемам» (*Kitchen, 2002, с. 317*). Хотя другие эксперты в данном вопросе не

столь категоричны, тем не менее признается, что достижение и реализация подобных соглашений достаточно сложны и требуют значительных усилий. Так, в городской агломерации Квебек до создания единого органа управления мэрам и членам городских советов приходилось ежегодно участвовать в 900 совещаниях по вопросам, связанным с межмуниципальными соглашениями (*White Paper of Quebec Government, 2000, с. 29*). Кроме того, подобные соглашения могут быть недостаточно устойчивыми.

Вместо создания дополнительных муниципальных структур функции по координации деятельности в рамках крупных мегаполисов может брать на себя орган власти субъекта федерации (провинции, штата и т.п.). В таком направлении, например, развивается ситуация в небольшом и высокоурбанизированном штате Коннектикут в США (*Stephens, Wikstrom, 2000, с. 127*). Создается впечатление, что власти канадской провинции Онтарио также собираются самостоятельно регулировать развитие мегаполиса Торонто (*Sancton, 2004, с. 28*). В отдельных случаях данное решение может быть достаточно адекватным, однако оно явно не является универсальным. «Хотя перераспределение полномочий по предоставлению услуг в рамках городской агломерации в пользу региональных или национальных властей может быть эффективным решением в случае услуг, порождающих внешние эффекты, это нарушило бы принцип субсидиарности, который предполагает, что наиболее эффективна организация предоставления услуг тем уровнем власти, который наиболее близок к населению» (*Slack, 2001, с. 31*).

Таким образом, анализ различных моделей управления динамично развивающимися городскими агломерациями показывает, что в этой сфере пока не найдено универсальных и свободных от серьезных противоречий решений. На практике тестируются различные механизмы, причем не все из них оказываются жизнеспособными. Можно привести достаточно внушительный список неудачных попыток создания либо реформирования структур управления, призванных обеспечивать контроль за функционированием и развитием крупных мегаполисов<sup>27</sup>. Тем не менее объективная

---

<sup>27</sup> Выше уже указывалось на неудавшуюся попытку реформирования структуры управления мегаполисом в Амстердаме. Начиная с 1920-х гг. вопросы более активного регулирования развития городской агломерации Амстердама вставали на

потребность в той или иной форме координации деятельности отдельных структур в рамках городской агломерации в целом заставляет власти как муниципального, так и регионального, а иногда и общенационального уровня осуществлять поиск решений в этой сфере.

### **2.3. Особенности крупных городов, имеющих государственный статус**

Опыт крупных городских образований, имеющих статус государственной структуры, далеко не полностью применим к городам федерального значения в России. Дело в том, что в зарубежных странах нет столь жесткой границы между государственными и муниципальными структурами, которая установлена российской Конституцией. Соответственно крупные города могут быть одновременно и муниципальными образованиями, и уровнями государственной власти. Такой вариант неосуществим в России, где местное самоуправление не входит в структуру органов государственной власти.

---

повестку дня по меньшей мере четыре раза, однако практические достижения в этой области весьма скромны: хотя орган управления мегаполисом и был создан в 1992 г., его полномочия весьма ограничены (*Barlow, 1999*).

В 1990 г. 9 крупнейших городов Италии были наделены статусом города-мегаполиса (*citta metropolitana*). На уровне городских агломераций должны были создаваться единые органы управления, которым передавались как полномочия провинций, так и часть полномочий, выполнявшихся коммунами. Предполагалась также возможность пересмотра границ коммун и даже провинций. Однако на практике данные реформы реализованы не были. Единственная попытка создания единого органа управления мегаполисом была осуществлена в Болонье, однако этот орган был сформирован по инициативе коммун и фактически представлял собой форум для обсуждения муниципальных вопросов. Участие коммун в данной структуре являлось добровольным, как и участие во всех направлениях ее деятельности (*Norton, 1994; Lefevre, 2002*).

В 1999 г. правительство провинции Онтарио (Канада) попыталось создать совет по предоставлению услуг Большого Торонто – орган регулирования мегаполиса Большого Торонто, схожий по своим принципам с региональными округами в Британской Колумбии, однако эта попытка потерпела неудачу. В 2001 г. совет был ликвидирован (*Tindal, Tindal, 2004, с. 110–111*).

Применительно к США исследователи утверждают, что во второй половине XX в. большинство попыток реформирования, связанных с управлением мегаполисами, по тем или иным причинам провалилось (*Stephens, Wikstrom, 2000, с. 25*).

Более того, анализ показывает, что совмещение функций муниципалитета и органа государственной власти не накладывает существенного отпечатка на модель управления крупным городом либо городской агломерацией. Для подтверждения этого тезиса рассмотрим ситуацию в двух крупных европейских столичных городах, совмещающих государственные и муниципальные функции, – Берлине и Париже.

**Берлин** – один из городов-земель в Германии – пережил достаточно сложные этапы в становлении своей системы управления. До 1920 г. власть Берлина представляла собой множество слабо связанных между собой административных структур. Закон «О Большом Берлине», принятый в 1920 г., трансформировал город в единый штат с избираемым мэром и Советом штата. Одновременно были созданы советы на уровне районов (*Stadtbezirke*), которым была передана часть полномочий. В послевоенный период Берлин был разделен на две части: восточную и западную, каждая из них была отдельным городом и развивалась по своим законам. В 1990 г. вновь было создано единое правительство Берлина, границы которого были расширены до границ мегаполиса. Власть на субмуниципальном уровне осуществлялась 23 районными советами, которые позже были укрупнены, и их число уменьшилось до 12 (*Kraaijestein, 2002*).

Районы Берлина считаются уровнем местного самоуправления. Районы управляются Советами, каждый из которых состоит из 45 депутатов независимо от численности населения района. Депутаты избираются на основании пропорциональной системы с 5%-м барьером всеми жителями района сроком на 4 года. Органом исполнительной власти района является администрация.

От самостоятельных муниципалитетов-коммун районы отличаются по крайней мере тремя существенными свойствами. Во-первых, районы города не являются юридическими лицами. Осуществляя свои полномочия, они выступают от имени федеральной земли. Во-вторых, органы районного управления не имеют нормотворческих полномочий. В-третьих, районы не имеют бюджетных и финансовых полномочий, их бюджеты являются частью бюджета Берлина. Финансирование их деятельности производится из городского бюджета в размерах, согласованных между районами и

городом. Кроме трансфертов из городского бюджета, к доходам районных бюджетов относятся административные сборы и пошлины, плата за аренду коммунального жилья и помещений, пени и штрафы, компенсации за нанесенный ущерб и поступления от отчуждения имущества. В районных бюджетах также предусматриваются так называемые «особые средства», порядок расходования которых утверждается районным советом самостоятельно.

К основным полномочиям, переданным районным советам, относятся:

- определение границ территорий, обслуживаемых начальными школами;
- содержание детских домов и детских дошкольных учреждений;
- содержание интернатов для престарелых и приютов для бездомных;
- наименование улиц;
- строительство, эксплуатация и передача в пользование спортивных сооружений (*Баранова, 2000, с. 102*).

Таким образом, очевидно, что Берлин, имеющий статус федеральной земли, реализует на своей территории одноуровневую модель с элементами децентрализации, рассмотренную выше и характерную для значительной части крупных городов.

В отличие от Берлина с его достаточно простой структурой управления, ситуация с **Парижем** несколько более сложна. Город Париж имеет статус муниципалитета (коммуны) и департамента одновременно. В то же время государственная структура существует и на уровне парижского мегаполиса. В 1982 г. во Франции был создан дополнительный уровень управления – регионы, границы одного из них (Ile-de-France) совпали с границами Большого Парижа. Наряду с г. Парижем в него входят 7 других департаментов с общим числом коммун на их территории, равным 1279. При этом различные уровни не соподчинены друг другу, перечень полномочий и источники доходов каждого из них законодательно закреплены.

К полномочиям региона относится разработка общерегиональных программ и планирование экономического, социального и культурного развития, а также предоставление ряда услуг регионального значения, в том числе:

- софинансирование строительства дорог и развития системы транспорта;
- определение приоритетных направлений политики и распределение средств государственного бюджета в сфере жилищно-го строительства;
- разработка программ по усовершенствованию инфраструктуры и улучшению качества окружающей среды;
- планирование, финансирование, строительство, оборудование и содержание зданий для лицеев, спецшкол, профессионально-технических училищ и высших учебных заведений;
- обеспечение образовательного процесса в профессионально-технических училищах;
- содержание музеев регионального значения и архивов;
- содержание садов и парков.

Регионы также распределяют между муниципалитетами и департаментами финансовую помощь, поступающую от центрального правительства.

За департаментами закреплены полномочия по содержанию дорог, находящихся в их ведении; разработке планов развития транспортной системы в своих границах; участию в планировании, финансировании, строительстве, оборудовании и содержании зданий для средних общеобразовательных школ; организации мероприятий в сфере культуры и искусства; разработке планов развития сети тротуаров и созданию скверов; управлению транспортными потоками, пожарной службой и т.п. Кроме того, к полномочиям регионов и департаментов относится координация деятельности органов местной власти более низкого уровня, расположенных на их территории.

Коммуны в основном вовлечены в разработку местных планов землепользования; строительство и содержание дорог местного значения; предоставление транспортных услуг населению (обычно совместно с другими муниципалитетами), в т.ч. услуг школьных автобусов; обеспечение дошкольного и начального образования (строительство и оборудование школ и ряд других расходов, за исключением выплаты заработной платы учителям); предоставление услуг в сфере культуры, содержание и развитие муниципальных библиотек, музеев и архивов; создание спортивных центров,

центров для молодежи, открытых площадок; предоставление услуг полиции (под надзором представителей государственных служб), услуг по водоснабжению и канализации, газо-, электро- и тепло-снабжению.

Кроме регионов, департаментов и коммун, во Франции в целом и городской агломерации Парижа в частности существует множество объединений коммун, таких как одно- и многоцелевые синдикаты и специальные округа. Одно- и многоцелевые синдикаты (SIVUs и SIVOMs) имеют статус органов публичной власти, но они не могут влиять на величину своих доходов. Их финансирование производится за счет обязательных отчислений из бюджетов муниципалитетов-участников, рассчитанных по специальной формуле; платежей пользователей их услуг и грантов центрального правительства и департаментов. Основными сферами деятельности синдикатов являются: образование, газо- и электроснабжение, защита от наводнений. Синдикаты также создаются для предоставления услуг в сфере культуры, дорожного хозяйства, транспорта и похоронного дела. Синдикаты управляются объединенными комитетами, состоящими из представителей всех коммун.

Специальные округа (districts) аналогичны многоцелевым синдикатам, но они имеют право требовать от коммун установления части их доходов в процентах от коммунальных налогов. Иными источниками доходов округов являются отчисления из бюджетов муниципалитетов-участников, платежи пользователей их услуг и гранты центрального правительства и департаментов. Кроме того, законодательно утверждено, что специальные округа могут создаваться только в сферах обслуживания жилого фонда и противопожарной безопасности.

Что касается коммуны Парижа, то с 1982 г. в ее рамках реализуется одноуровневая модель управления с элементами децентрализации. В начале 80-х гг. французское правительство взяло курс на децентрализацию власти в крупных городах. В результате, несмотря на сильную оппозицию в парламенте, возглавляемую мэром Парижа Жаком Шираком, был принят закон, согласно которому в ряде крупных городов, в частности в Париже, должны были быть избраны советы и мэры районов (arrondissements), которые бы действовали от имени городских советов. Советы районов в

Париже состоят из 20 человек, 2/3 их членов избираются по пропорциональной системе, остальные – это члены городского совета, избранные на территории района. Мэр и его заместители избираются советом, при этом сам мэр и один из его заместителей в обязательном порядке должны быть членами городского совета.

К собственным полномочиям районов относится согласование планов развития районов и условий приема населения в различные учреждения социальной сферы (детские сады, дома престарелых и т.п.), устанавливаемых городским советом. Они также могут вмешиваться в решение всех вопросов местного значения, выступая на заседаниях муниципального совета или направляя письменные обращения на имя мэра города. Кроме закрепленных, районы могут выполнять и полномочия, делегированные им с городского уровня. К таким полномочиям обычно относятся распределение социального жилья, предоставление ряда услуг, например, содержание спортивных сооружений. При этом бюджеты районов являются неотъемлемой частью городского бюджета, из которого средства на финансирование деятельности районных советов выделяются в виде грантов. Размер грантов определяется в процессе переговоров между городским советом и советами районов (*Norton, 1994*).

Таким образом, модель управления г. Парижем по формальным признакам совпадает с реализованной в Берлине, однако степень децентрализации здесь, очевидно, гораздо более низка. Что касается городской агломерации Большого Парижа, то система управления здесь существенно более сложна, чем обычно в рамках мегаполиса. Однако причины этого нужно искать скорее в специфике французской системы государственного управления, характеризующейся многоуровневой и разветвленной структурой органов, чем в общих проблемах сочетания муниципального и государственного крупных урбанизированных территорий. Особенность управления Большим Парижем при этом можно усмотреть в том, что это одновременно и многоуровневая управленческая структура, и фрагментированная система муниципальных образований. Поэтому для нее характерны признаки и той, и другой модели, рассмотренные нами выше (например, разделение функций между несколькими уровнями и одновременно широкое распространение

добровольной кооперации муниципалитетов при предоставлении услуг).

Очевидно, что далеко не все элементы систем управления крупными городами, используемые в международной практике, применимы к российским реалиям, хотя выявленные тенденции, очевидно, должны учитываться при решении соответствующих вопросов применительно к Москве и Санкт-Петербургу. Выводы, следующие из анализа мирового опыта в данном вопросе и, по мнению авторов, применимые в условиях России, рассмотрены в главе 4 настоящей публикации.

## **Глава 3. Местное самоуправление в городах федерального значения (Москва и Санкт-Петербург)**

### **3.1. Организация местного самоуправления в городах федерального значения Москва**

Процесс становления местного самоуправления в г. Москве можно разделить на три этапа. На первом этапе, длившемся с 1995 по 2001 г., московские власти совмещали функции государственной власти и местного самоуправления. На уровне районов были созданы районные Управы, статус которых вплоть до 2000 г. не был до конца определен. Начало второму этапу положили решения Московского городского суда и Верховного Суда РФ, в которых установивалось, что ряд статей московских законов противоречит федеральному законодательству, и признавалось, что районные Управы являются органами местного самоуправления. Третий этап начался в 2002 г. с принятием Закона «Об организации местного самоуправления в городе Москве» и созданием на уровне районов, с одной стороны, органов местного самоуправления – районных собраний с ограниченным перечнем полномочий и финансовых ресурсов, а с другой – районных Управ – территориальных органов государственной власти столицы.

Начало процессу организации местного самоуправления в Москве положило постановление № 38 «О порядке и общих принципах организации самоуправления в г. Москве», принятое московской городской Думой 18 мая 1994 г. Оно было принято во исполнение Указов Президента РФ от 9 декабря 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления РФ» и от 26 декабря 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в РФ». Согласно этому постановлению в Москве полномочия местного самоуправления должны были реализоваться на общегородском уровне представительным и исполнительным органами власти в лице московской городской Думы и мэра Москвы, избранными населением (ст. 2). При этом на уровне городских районов впоследствии предполагалось создать органы

местного самоуправления и передать им часть полномочий, при условии готовности их систем управления (наличия органов представительной и исполнительной власти), а также наличия материальных и финансовых ресурсов для обеспечения исполнения этих полномочий. Предполагалось также в течение 1994 г. провести эксперименты «с целью практической отработки механизмов реализации самоуправления на уровне муниципальных районов»<sup>28</sup>.

До избрания представительных органов власти на уровне районов (муниципальных округов) на их территориях в соответствии с постановлением московской городской Думы от 5 апреля 1995 г. № 22 должны были создаваться общественные советы. Предполагалось, что эти советы будут образовываться супрефектами административных округов и депутатами Мосгордумы на паритетных началах. В их состав должны были входить представители общественных организаций, органов территориального общественного самоуправления, ассоциаций жилищных товариществ; кандидатуры, выдвинутые на собраниях жителей микрорайонов; представители депутатов городской Думы, предприятий и учреждений, деловых кругов. Советы должны были являться чисто совещательными органами. Их целью было привлечение населения к контролю за деятельностью администраций муниципальных округов, усиление взаимодействия населения и общественных организаций с органами исполнительной власти на местах и с московской городской Думой, увеличение открытости работы этих органов, выявление актуальных проблем развития территорий. Подобные советы были созданы во всех районах Москвы. Во многих районах члены общественных советов впоследствии сформировали костяк районных Собраний – органов муниципальной власти г. Москвы.

Закон г. Москвы от 5 июля 1995 г. № 13-47 «О территориальном делении г. Москвы» утвердил деление города на 125 городских районов, расположенных в 10 административных округах. Это деление сохраняется и на сегодняшний день, при этом численность населения административных округов, по данным на 1 января 2002 г., колеблется от 200 тыс. (г. Зеленоград) до 1,3 млн человек (Южный

---

<sup>28</sup> Хотя ни данным постановлением, ни принятыми позднее правовыми документами не признавалось создание муниципальных образований на уровне районов, сами районы начиная с 1994 г. назывались муниципальными.

АО). В районах проживает в среднем 65–70 тыс. человек, при этом наблюдается достаточно большой разброс этого показателя между районами (от 1,4 тыс. в районе Куркино до 150,1 тыс. в Отрадном).

Принятый в июле 1995 г. Устав г. Москвы ввел трехуровневую систему управления в городе. Уставом было провозглашено, что городские органы власти имеют двойной статус, они одновременно являются органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления. Управление на уровне административных округов осуществляется префектами – должностными лицами городской администрации, назначаемыми и освобождаемыми от должности мэром Москвы. Что касается органа управления на уровне районов, то им является районная Управа, состоящая из районного Собрания и главы Управы, возглавляющего районное Собрание и администрацию района. Управа является юридическим лицом, финансирование ее деятельности осуществляется по смете доходов и расходов. Кроме средств городского бюджета, источниками финансирования районных Управ могут быть заемные средства и средства внебюджетных фондов.

В первой редакции Закона от 11 сентября 1996 г. № 28-91 «О районной Управе в городе Москве» местное самоуправление на уровне районов было провозглашено, хотя и в достаточно урезанном виде. В соответствии с этим Законом «районная Управа в городе Москве – орган власти района. Она осуществляет установленные законодательством функции органа местного самоуправления по вопросам местного значения, за исключением вопросов, отнесенных законодательством города Москвы к компетенции городского (местного) самоуправления» (ст. 1). Советники районного Собрания избираются населением района на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Глава Управы избирается районным Собранием по представлению мэра г. Москвы. Глава Управы считается избранным, если за него проголосовало более половины советников районного Собрания. Если же районное Собрание отклонило предложенную кандидатуру, мэр может либо внести иную кандидатуру, либо назначить ранее предложенного кандидата исполняющим обязанности главы на срок до 6 месяцев. Если по истечении этого срока районное Соб-

рание вновь дважды отвергнет кандидатуру, внесенную мэром Москвы, московская городская Дума вправе либо согласовать эту кандидатуру своим постановлением, либо назначить досрочные выборы районного собрания.

В результате органом управления на районном уровне стал некий гибрид, с одной стороны, состоящий из выборного органа – районного Собрания, а с другой – управляемый главой, практически назначаемым мэром, поскольку при процедуре «выборов» главы районной Управы, существовавшей на тот момент, противостояние приходу к власти лица, предлагаемому мэром, было практически невозможно<sup>29</sup>. О полной зависимости главы районной Управы от органов государственной власти говорит и тот факт, что в соответствии с ч. 5 ст. 13 Закона г. Москвы «О районной Управе» он мог быть досрочно освобожден от должности мэром Москвы самостоятельно либо по представлению префекта соответствующего административного округа с учетом мнения районного Собрания. Основанием для освобождения от должности могло быть систематическое неисполнение главой своих обязанностей или однократное грубое их нарушение.

Уставом города предусматривалась возможность разграничения собственности между г. Москвой и муниципальными образованиями (ст. 22–23). Однако в Законе «О районной Управе» объекты собственности г. Москвы, переданные Управам в собственность, не фигурировали. Статьей 3 Закона к материально-финансовым ресурсам района была отнесена только собственность города, переданная Управе в оперативное управление, и собственность, приобретенная на средства района. В соответствии с ч. 1 ст. 2 Закона г. Москвы от 28 декабря 1998 г. № 27 «О порядке передачи району города Москвы полномочий по управлению объектами собственности города Москвы» району могли передаваться объекты, расположенные на территории последнего и пре-

---

<sup>29</sup> Впрочем, следует отметить, что московские власти, как правило, не шли на открытый конфликт с районными Собраниями из-за кандидатов на пост глав районных Управ. Например, в 1997 г. в Гагаринском районе кандидатура бывшего руководителя районного органа власти В. Кириллова, конфликтовавшего с большинством депутатов районного Собрания, даже не была внесена на утверждение.

имущественно ориентированные на обслуживание его населения, в том числе:

- жилищно-эксплуатационные и ремонтные предприятия;
- предприятия социально-бытового назначения;
- объекты нежилого фонда;
- объекты образования, здравоохранения, культуры, спорта;
- объекты, предназначенные для работы с детьми;
- предприятия по уборке и благоустройству территории.

На практике районным Уpravам передавались в оперативное управление в основном объекты нежилого фонда, в частности, помещения, в которых располагались административные структуры самих Управ, а также объекты, предназначенные для работы с детьми, – помещения различных районных клубов.

Финансирование деятельности районных Управ осуществлялось по сметам доходов и расходов непосредственно из городского бюджета. Хотя в Законе «О районной Управе» было записано, что иными источниками финансирования их деятельности могут быть также заимствования, однако на практике эта норма закона не применялась.

Районные Собрания впервые были избраны в 1997 г., выборы состоялись одновременно с выборами в московскую городскую Думу. Явка составила менее 30%, при этом значительная часть избирателей, пришедших на выборы, проголосовали «против всех».

В 1996 г. был принят также Закон г. Москвы от 10 июля № 26-77 «О территориальном общественном самоуправлении в городе Москве». Этим законом было определено, что территориальное общественное самоуправление (ТОС) может осуществляться на территории микрорайона, квартала, улицы, дома и иного жилого комплекса. Высшим органом ТОС является сход (собрание) или конференция граждан. Для организации и непосредственного осуществления функций, принятых на себя территориальной общиной, могут быть избраны органы ТОС – комитет (совет) общественного самоуправления и контрольная (ревизионная) комиссия (ст. 4). Отличием данного Закона от большинства законов о ТОС, принятых другими субъектами РФ, является то, что в Законе четко прописано, что органы ТОС подлежат обязательной государственной регистрации и с момента регистрации принимают на себя права и

обязанности юридических лиц (ст. 8), им могут передаваться отдельные полномочия районных Управ (ст. 5), комитеты могут также заключать с органами власти района и города договора по обслуживанию, текущему ремонту зданий и обустройству дворовых территорий и выступать заказчиком на проведение строительных и ремонтных работ, работ по благоустройству, осуществляемых на территории общины за счет средств общины либо инвесторов в порядке, установленном законодательством (п. 4 ст. 14). Финансовые ресурсы общин составляют средства, переданные по договорам с районными и городскими властями, а также собственные средства, образованные за счет доходов, получаемых от оказания услуг населению, доходов по акциям и ценным бумагам, добровольных взносов и пожертвований организаций и иных поступлений, не противоречащих законодательству (ч. 2 п. 1 ст. 17).

В соответствии с Законом г. Москвы от 10 марта 1999 г. № 13 на части территорий районов администрации города могли создавать так называемые «территориальные единицы с особым статусом» (ТЕОС) – единицы территориального устройства г. Москвы, имеющие собственное наименование, особый правовой статус, особый режим хозяйственной деятельности и органы управления. Целью создания таких единиц объявлялось решение общегородских задач, признанных государственными нуждами города. Поскольку при создании подобных территориальных единиц существенно ограничивались полномочия районных Управ, это не могло не вызывать их негативной реакции. В 2002 г. районной Управой Пресненского района было подано заявление в суд о признании противоречащими федеральному законодательству статей московского Закона «О территориальных единицах с особым статусом в городе Москве», которыми устанавливалось право администрации города создавать такие единицы и передавать им часть полномочий районных Управ. Это заявление было отклонено как Московским городским судом, так и Верховным Судом РФ. Основанием послужило то, что в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» субъекты Федерации вправе самостоятельно определять систему управления городом. Устав Москвы может

предусматривать наряду с Мосгордумой и правительством города иные территориальные и отраслевые органы исполнительной власти, к которым относятся и органы управления ТЕОС. В результате в период с 1999 по 2002 г. были созданы 4 территориальные единицы с особым статусом: московский международный деловой центр «Москва-Сити» (1999), «Водный стадион» (2001), «Юго-Западный научно-производственный центр» (2000) и особая экономическая зона «Зеленоград» (2002).

Началом второго этапа развития института местного самоуправления в Москве можно считать 2001 г., когда были внесены существенные изменения в московское законодательство о местном самоуправлении. Предшествовали этим изменениям несколько судебных процессов, в ходе которых рассматривались те или иные стороны организации местного самоуправления в г. Москве. Данные судебные процессы были достаточно длительными и многоступенчатыми. Осенью 1999 г. юристы объединения «Правое дело» обратились в суд с заявлением о признании противоречащими федеральному законодательству и не подлежащими применению ряда статей Закона «О районной Управе в городе Москве». Решением судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 6 сентября 2000 г. это заявление было оставлено без удовлетворения. Определением судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 6 октября 2000 г. решение Московского городского суда от 6 сентября 2000 г. отменено, дело направлено на новое рассмотрение. В результате 26 декабря 2000 г. было вынесено решение Московского городского суда о том, что ряд статей Закона г. Москвы «О районной Управе» не соответствует Конституции РФ и федеральному законодательству. Анализ федерального и городского законодательства позволил суду сделать вывод, что именно районная Управа в Москве является органом местного самоуправления. Протесты ответчика о том, что органами местного самоуправления в Москве являются органы управления городом, были отклонены на основании того, что согласно Конституции РФ и Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления РФ» органы местного самоуправления не могут входить в систему органов государственной власти. Признав районные Управы

органами местного самоуправления, суд также постановил привести городские законы в соответствие с федеральными в части процедуры избрания глав районных Управ и изменить статьи законов о возможности снятия глав с должности мэром города или Мосгордумой.

Второй судебный процесс, проигранный московскими властями, касался Закона города от 6 мая 1998 г. № 9 «О финансовых ресурсах района в городе Москве». Согласно этому Закону финансовые ресурсы районов являются собственностью города и находятся в оперативном управлении у районных Управ. Сметы расходов районные Управы должны согласовывать с префектами округов, а расходование этих средств жестко контролируется как районным Собранием, так и префектом округа и городскими финансовыми органами. Ссылаясь на постановление Мосгорсуда, упомянутое выше, сначала Мосгорсуд, а затем и Верховный Суд РФ постановили, что данный Закон противоречит Федеральным законам «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и «О финансовых основах местного самоуправления в РФ», в соответствии с которыми районные Управы как органы местного самоуправления должны иметь собственный бюджет и собственные источники доходов, при этом контроль за исполнением бюджета должны осуществлять органы местного самоуправления самостоятельно.

В результате весной 2001 г. московское правительство приняло постановление от 20 марта 2001 г. № 262-ПП «О концепции дальнейшего развития местного самоуправления в городе Москве». В этом постановлении записано, что в рамках двойного статуса городских властей была создана «правовая основа местного самоуправления, уточнены границы территориальных образований, проведено в основном распределение функций и полномочий на уровнях: город – административный округ – район. При этом был реализован принцип соразмерности полномочий местных органов власти финансовым ресурсам, которые находятся в распоряжении районной администрации с учетом конкретных социально-экономических условий. Далее отмечалось, что в результате проведенной работы созданы предпосылки к формированию органов местного самоуправления на уровне районов с сосредоточением

там соответствующих функций, предусмотренных федеральном законодательством и законодательством города. В качестве путей реформирования института местного самоуправления в Москве в концепции содержались следующие положения:

- Органы власти города утрачивают двойной статус, органами местного самоуправления становятся районные Управы, на уровне города органы местного самоуправления не образуются.
- За районными Управами сохраняется ранее определенный перечень полномочий.
- Кроме вопросов местного значения, органам местного самоуправления районов могут передаваться отдельные государственные полномочия, в частности, полномочия по текущему ремонту и эксплуатации городского жилого и нежилого фонда, расположенного на территории муниципального образования, дорожных покрытий, за исключением дорог городского значения, объектов социальной сферы.
- Обязательным условием осуществления местного самоуправления является наличие у районной Управы самостоятельного бюджета.
- Предполагалось определить принципы формирования собственности районов, порядок передачи городской собственности в собственность муниципалитетов. При этом в собственность муниципалитетов не могли быть переданы земельные ресурсы, которые являются собственностью городского сообщества в целом.
- Менялся статус районного Собрания, которое становится представительным органом местного самоуправления.
- Глава Управы становился главой внутригородского муниципалитета, менялась процедура избрания главы, которая раньше предполагала его избрание районным Собранием из числа своих советников.
- Каждое муниципальное образование должно было утвердить свой устав, который разрабатывался им самостоятельно и должен был приниматься либо населением района в целом, либо районным Собранием. Для унификации муниципальных

уставов предполагалась разработка городскими властями примерного устава, утверждаемого Мосгордумой.

Необходимо отметить, что в рамках описанной выше концепции развития местного самоуправления в московское законодательство были внесены значительные изменения. Районные Управы стали трактоваться как муниципальные образования, были введены альтернативные выборы глав районных Управ из числа депутатов районного Собрания. При этом у Управ сохранился тот же объем полномочий, что и ранее.

Что касается принципа самостоятельности бюджетов, то московское законодательство на этом этапе не давало ясной картины его реализации, поскольку отдельные законы противоречили друг другу. В соответствии с изменениями, внесенными в Устав города в 2001 г., бюджетная система Москвы состоит из бюджета города и бюджетов муниципальных образований (п. 1 ст. 28). Все муниципальные образования должны были иметь самостоятельные бюджеты, утверждаемые представительными органами местного самоуправления. Формирование, утверждение и исполнение бюджетов муниципальных образований, контроль за их исполнением осуществлялись органами местного самоуправления самостоятельно в порядке, установленном федеральными законами и законами г. Москвы (пп. 1–2 ст. 32). Однако в Законе «О районной Управе» речь ни о каких самостоятельных бюджетах не шла. В соответствии с редакциями этого Закона от 27 июня 2001 г. и от 12 июля 2002 г. районные управы финансировались по сметам доходов и расходов, и основными источниками их финансирования оставались не налоговые и неналоговые доходы, а средства из городского бюджета. Данный Закон был отменен<sup>4</sup> только в 2002 г., после принятия Закона «Об организации местного самоуправления в городе Москве». При этом, несмотря на изменения, внесенные в городские законы, вплоть до 2003 г. – до перерегистрации органов местного самоуправления в соответствии с новым законодательством о местном самоуправлении – ни одна районная Управа не имела самостоятельного бюджета.

Последний этап реформы местного самоуправления в г. Москве начался в 2002 г. с принятием Закона от 6 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве». Фор-

мально этот Закон практически полностью соответствует Федеральному закону «Об общих принципах...», за исключением перечня полномочий, который значительно уже по сравнению с муниципалитетами в других субъектах РФ. Согласно рассматриваемому Закону местное самоуправление в г. Москве осуществляется в границах внутригородских муниципальных образований, создаваемых на территории районов г. Москвы, включая районы г. Зеленограда (ч. 1 п. 2 ст. 1). Муниципальные образования имеют собственный бюджет, муниципальную собственность и выборные органы управления. Органами управления муниципальных образований являются муниципальное Собрание (представительный орган), муниципалитет (исполнительно-распорядительный орган) и иные органы местного самоуправления, образованные в соответствии с уставом муниципального образования. Муниципальные образования должны утвердить устав, который в обязательном порядке подлежит государственной регистрации.

Параллельно с перерегистрацией муниципальных образований в соответствии с новым законодательством Москвы на уровне районов создаются районные Управы, являющиеся территориальными органами исполнительной власти правительства Москвы. Оперативное руководство, координацию и контроль за деятельностью Управ района осуществляет префект соответствующего административного округа. При этом Упревам передана большая часть полномочий бывших районных Управ, им же передается в оперативное управление городская собственность<sup>30</sup>. У муниципальных властей осталась возможность принятия самостоятельных решений лишь по таким вопросам, как снижение брачного возраста, организация опеки и попечительства, охрана прав несовершеннолетних, организация местных праздничных мероприятий, организация первичных мер в области пожарной безопасности. В других сферах допускается лишь внесение предложений в органы исполнительной власти города.

Таким образом, хотя формально данный этап преобразований местного самоуправления является логическим продолжением предшествующего, по сути, он предусматривает движение в про-

---

<sup>30</sup> Положение о районной Управе утверждено постановлением правительства Москвы от 3 декабря 2002 г. № 981-ПП.

тивоположном направлении и может рассматриваться как своеобразная «контрреформа». Полномочия местного самоуправления, изначально не очень широкие, были сведены к предельному минимуму<sup>31</sup>. На уровне районов были созданы органы городского управления, во многом дублирующие действия муниципальных образований.

В результате проведения реформы управления в г. Москве в 2002–2003 гг. была создана система, которая включает три уровня органов государственной власти и сеть органов местного самоуправления на уровне районов. Органами государственной власти города являются:

- на уровне города: московская городская Дума и правительство Москвы под руководством мэра Москвы;
- на уровне административных округов: префектуры – территориальные органы исполнительной власти г. Москвы, подведомственные правительству Москвы и возглавляемые префектами административных округов в ранге министров правительства Москвы, назначаемыми на должность и освобождаемыми от должности указом мэра Москвы<sup>32</sup>;
- на уровне районов города – районные Управы как территориальные органы исполнительной власти.

В городе образованы 123 Управы районов г. Москвы с общей численностью сотрудников 4396 человек. Государственную регистрацию прошли и 123 из 125 органов местного самоуправления, общая численность муниципальных служащих в городе в результате составила 1208 человек<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> По информации одного из депутатов, на заседании комиссии московской городской Думы по государственному строительству и местному самоуправлению один из советников районного собрания задал вице-премьеру правительства Москвы А.В. Петрову вопрос: сможет ли теперь орган местного самоуправления принять решение, куда поставить скамейку? Ответ был: не сможет.

<sup>32</sup> Положение о префектуре административного округа г. Москвы утверждено постановлением правительства Москвы от 28 мая 2002 г. № 407-ПП.

<sup>33</sup> Эти данные содержатся в постановлении правительства Москвы от 27 мая 2003 г. № 402-ПП «Об итогах формирования территориальных органов исполнительной власти – Управ районов города Москвы и органов местного самоуправления в городе Москве и мерах по совершенствованию их деятельности».

## **Санкт-Петербург**

В г. Санкт-Петербурге, как и в большинстве регионов, местные советы прекратили свое существование в 1993 г., их функции были переданы главам администраций, которые, в свою очередь, в подавляющем большинстве были назначены мэром Санкт-Петербурга. В 1994 г. мэром Санкт-Петербурга было издано распоряжение о создании рабочей группы по вопросам местного самоуправления<sup>34</sup>. В 1995 г. Закон № 137-20 «О некоторых вопросах реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» установил, что выборы и численный состав представительных органов местного самоуправления определяются Законодательным собранием, территории должны быть установлены законами города, а местные референдумы могут быть проведены только после установления границ муниципальных образований.

В 1996 г. был принят Закон № 186-59 «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга», который определил, что территориальными единицами города являются 8 городов, 21 поселок и 82 муниципальных округа. Все эти территориальные единицы являются муниципальными образованиями. Таким образом, были установлены границы муниципальных образований, однако вплоть до 1997 г. никаких законов об организации местного самоуправления принято не было. Частично это объяснялось сложностью определения статуса и объема полномочий 9 городов-пригородов, в которых проживает около 10% населения Санкт-Петербурга и которые существенно отличаются от других территорий, расположенных в границах Санкт-Петербурга. В 1995 г. закон, определяющий основы организации местного самоуправления, был принят Законодательным собранием, но на него наложил вето мэр Санкт-Петербурга А. Собчак.

Закон «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге» был окончательно принят в июне 1997 г., а первые муниципальные вы-

---

<sup>34</sup> Распоряжение мэра Санкт-Петербурга от 23 мая 1994 г. № 532-р «О создании рабочей группы по вопросам местного самоуправления».

боры были назначены на сентябрь 1997 г.<sup>35</sup> Выборы не вызвали особого интереса населения: из 111 муниципальных образований они состоялись лишь в 32. В 79 муниципальных образованиях на избирательные участки пришло менее 25% избирателей, несмотря на продление времени голосования на один день<sup>36</sup>. Депутаты были избраны на территории, где проживает менее 11% избирателей Санкт-Петербурга. Второй этап выборов прошел 8 февраля 1998 г. 25%-й барьер был снят, в результате были избраны депутаты в остальных 79 советах. Однако число избирателей, участвовавших в выборах, оказалось еще меньшим, чем на первом этапе (16,5% – на первом этапе, 13,5% – на втором). Созданные 111 муниципальных образований сильно различались как по численности населения (от 106 жителей в пос. Серово до 142 тыс. жителей в г. Колпино), так и по социально-экономическим показателям.

В результате в городе была сформирована трехуровневая система управления. На общегородском уровне органами власти города стали Законодательное собрание и администрация Санкт-Петербурга под руководством губернатора. На уровне административных районов было создано 24 территориальных органа исполнительной власти (районные администрации)<sup>37</sup>, низший уровень управления – уровень отдельных территориальных единиц – составили 111 муниципальных образований. Необходимо отметить, что административные районы существенно различаются как по численности населения, так и по числу муниципальных образований, расположенных на их территории. Численность населения может колебаться от 23,4 тыс. человек в Павловском районе до 456 тыс. жителей<sup>38</sup> в Калининском районе<sup>39</sup>. В границах административного

---

<sup>35</sup> Распоряжение губернатора Санкт-Петербурга от 23 июня 1997 г. № 609-р «Об организации выборов органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге 28 сентября 1997 г.».

<sup>36</sup> В соответствии с Федеральным законом от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранным в органы местного самоуправления», выборы признавались несостоявшимися, если число действительных бюллетеней составило менее 25% зарегистрированных избирателей (ч. 7 ст. 39).

<sup>37</sup> Закон Санкт-Петербурга от 8 октября 1996 г. № 112-44 «О структуре администрации Санкт-Петербурга».

<sup>38</sup> По данным на 1 января 2001 г.

района могут располагаться от 1 (Кронштадтский район) до 11 муниципальных образований (Курортный район).

В 1998 г. распоряжением губернатора Санкт-Петербурга<sup>40</sup> был создан Совет по местному самоуправлению. Целью создания Совета была координация деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по вопросам, касающимся процесса становления местного самоуправления в городе. В состав Совета вошли губернатор, вице-губернатор, главы нескольких муниципальных образований, председатели ряда отраслевых комитетов и руководители администраций отдельных районов. Необходимо отметить, что в Санкт-Петербурге много внимания уделяется проблемам взаимодействия между органами муниципальной и государственной власти. В городе утвержден порядок взаимодействия отраслевых и территориальных органов администрации города с органами местного самоуправления<sup>41</sup>, принято временное положение об информационном взаимодействии между различными органами власти<sup>42</sup>.

В отдельных районах города созданы координационные советы по местному самоуправлению – совещательные органы при администрации района, которые принимают участие в обсуждении программ развития района, рассмотрении основных вопросов жизнедеятельности населения, решение которых требует координации действий государственной и муниципальной власти, разрабаты-

---

<sup>39</sup> Предельная общая численность сотрудников территориальных органов администрации Санкт-Петербурга в 1994 г. составляла 3169 человек, численность администраций зависит от численности населения района и варьирует от 65 (Павловский район) до 280 человек (Калининский район). В среднем численность сотрудников составляет 189 человек (Распоряжение мэра от 20 апреля 1994 г. № 373-р «О структуре и предельной штатной численности работников аппарата территориальных органов исполнительной власти Санкт-Петербурга (районных администраций)»).

<sup>40</sup> Распоряжение губернатора Санкт-Петербурга от 15 июля 1997 г. № 659-р «О Совете по местному самоуправлению в Санкт-Петербурге».

<sup>41</sup> Приказ губернатора Санкт-Петербурга от 29 декабря 1998 г. № 96-п «О взаимодействии территориальных и отраслевых органов администрации Санкт-Петербурга с органами местного самоуправления».

<sup>42</sup> Распоряжение администрации Санкт-Петербурга от 17 октября 2001 г. № 1024-ра «Об утверждении временного положения об информационном взаимодействии исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга между собой и с органами местного самоуправления в Санкт-Петербурге».

вают заключения на проекты законов, касающихся местного самоуправления. Такие советы действуют, в частности, в Московском, Невском, Адмиралтейском, Павловском, Пушкинском, Кировском, Курортном, Выборгском и Василеостровском административных районах города.

Как показывает проведенный анализ, система местного самоуправления в Санкт-Петербурге оказалась гораздо более стабильной, чем в Москве. Однако в последнее время дискуссии по проблемам муниципальной власти в городе существенно активизировались. Катализатором послужили местные выборы 2004 г., выявившие низкую заинтересованность населения в функционировании этого уровня власти. Хотя дата местных выборов совпадала с президентскими, из 835 депутатов муниципальных советов было избрано только 437 (52%). В полном составе были избраны 19 из 111 муниципальных советов. Еще 12 муниципальных советов являются правомочными (т.е. избрано более 2/3 депутатов).

Предлагаются различные варианты реформ. Один из вариантов – создание в городе двухуровневого местного самоуправления: на уровне существующих муниципальных образований и на уровне городских районов. Другой – выделение территории городского ядра в качестве самостоятельного муниципалитета (Ленинграда), который бы функционировал в рамках региона Санкт-Петербурга наряду с другими пригородными муниципальными образованиями. Однако не очевидно, что какие-либо из этих предложений повлияют на позицию правительства Санкт-Петербурга по данному вопросу.

### **3.2. Полномочия местного самоуправления в городах федерального значения**

Перечень полномочий районных властей претерпел серьезные изменения за время административной реформы в Москве. В первый период реформы – 1995–2001 гг. – районным Управам были переданы определенные реальные полномочия. Как одному из своих подотчетных звеньев, московские власти доверяли им участвовать в решении многих вопросов, касающихся жизнедеятельности районов. В частности, Управы исполняли полномочия по:

- формированию и утверждению программ (планов) социально-экономического развития и застройки района;
- управлению собственностью города, переданной району в хозяйственное ведение или оперативное управление;
- содержанию и ремонту жилищного фонда, внутриквартальных дорог, проездов, инженерных сетей и сооружений, объектов социально-культурного и бытового назначения;
- уборке и благоустройству территории района;
- организации строительства автостоянок и гаражей, предоставлению земельных участков для садоводства и огородничества в пределах выделенных району лимитов;
- а также иные полномочия.

Однако, естественно, перечень полномочий, закрепленных за районным уровнем, был намного уже, чем у органов местного самоуправления в других регионах. К полномочиям Управ, в частности, не относилось решение таких вопросов местного значения, как содержание и развитие муниципального транспорта; организация библиотечного обслуживания населения; организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования, учреждений здравоохранения и т.п. Большинство этих вопросов решалось на общегородском уровне отраслевыми подразделениями администрации Москвы.

Что касается полномочий районных органов власти, то в Законе Москвы «О районной Управе» приводится перечень полномочий Управы в целом и полномочий, исполняемых лично главой Управы. При этом второй перечень значительно шире первого. Это являлось отражением большей подконтрольности главы Управы по сравнению с районным Собранием, что определялось рассмотренной выше процедурой его выбора и отстранения от должности.

Полномочия Управы можно условно разделить на 3 большие группы: полномочия по предоставлению услуг населению, полномочия по контролю за деятельностью различных предприятий и городских служб, а также полномочия по участию в решении вопросов местного значения наравне с государственными структурами (см. приложение 3.1). Законом также были определены некоторые совещательные полномочия, к которым, например, относит-

ся право районных Управ вносить в органы власти города предложения по строительству школ, дошкольных учреждений, поликлиник, аптек, учреждений культуры, спортивных сооружений и других объектов социального назначения.

Еще ряд полномочий являлись практически «виртуальными», т.е. они содержались в законодательстве, но выполнять их районные Управы на практике не могли. К таким полномочиям можно отнести: формирование и утверждение сметы доходов и расходов района, а также формирование и утверждение программ (планов) социально-экономического развития и застройки района. Что касается формирования сметы, то правильнее было определить это полномочие как формирование бюджетной заявки. Учитывая, что в смете в основном содержались средства городского бюджета, решение о выделении ресурсов на финансирование районов принималось на уровне города, при этом расходование этих средств контролировалось финансовыми органами Москвы, поэтому говорить о том, что районные Управы самостоятельно формировали и утверждали сметы, было бы не совсем правомерно. Разработка и утверждение программ застройки и социально-экономического развития района также были ограничены очень узкими рамками. В Москве приняты общегородские программы, в которых четко определены основные направления и цели развития. Единственное, что могли решать районные Управы, – это определение плана конкретных мероприятий в рамках существующих программ. При этом финансовые ресурсы на реализацию этих мероприятий они также должны были запрашивать у городских властей. Такая же ситуация сложилась с планами застройки районов, которые должны были соответствовать Генеральному плану развития Москвы до 2020 г.

Намного шире были полномочия глав районных Управ, большая часть которых относилась к контролю за деятельностью различных государственных и негосударственных структур, а также к проведению согласований. В частности, глава согласовывал решения по размещению и специализации предприятий и организаций различных форм собственности городского и федерального значения, разрешительную документацию на проектирование и строительство объектов на территории района, договора на строительство жилых домов сверх городского заказа за счет привлечения средств

инвестора и т.п. Таким образом, именно полномочия по согласованию позволяли главам оказывать реальное влияние на процессы, протекающие в районах.

Закон «Об организации местного самоуправления в городе Москве», принятый в 2002 г., кардинально изменил перечень полномочий органов местного самоуправления, полностью лишив их каких-либо контролирующих функций. Эти функции были переданы Управам районов и префектурам административных округов. При этом были значительно расширены их «виртуальные» и совещательные полномочия. К совещательным полномочиям можно отнести: внесение в органы исполнительной власти г. Москвы предложений по организации и изменению маршрутов, режима работы, остановок наземного городского пассажирского транспорта; предложений по строительству на территории районов социально значимых объектов.

«Виртуальными» можно считать все полномочия, связанные с управлением муниципальной собственностью, – это, в частности, содержание, использование и распоряжение жилищным фондом и нежилыми помещениями, объектами социальной сферы, образования, здравоохранения, физкультуры и спорта, находящимися в муниципальной собственности, и т.п. При том, что муниципальная собственность отсутствует, все данные положения носят декларативный характер. На настоящий момент муниципалитеты вынуждены арендовать даже те помещения, где расположены их офисы. В ряде муниципалитетов были попытки создания муниципальных предприятий и учреждений, однако в условиях плохой проработанности нормативно-правового обеспечения этого процесса на уровне города и высокой конфликтности вопросов разделения собственности органам местного самоуправления пришлось решать данную проблему в судебном порядке<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> В 2002 г., после принятия Закона «Об организации местного самоуправления в г. Москве», несколько районных Управ отказались признать легитимность разделения районной Управы на органы местного самоуправления и территориальный орган с передачей всей собственности последнему. Они объявили себя правопреемниками бывших районных Управ, доказав в суде свое право на владение частью собственности, ранее находившейся в оперативном управлении Управ. Для управления этой собственностью были созданы муниципальные предприятия (например,

Реальными полномочиями, которые предполагают принятие решений и/или организацию предоставления услуг органами местного самоуправления самостоятельно, являются полномочия по снижению брачного возраста, организации опеки и попечительства, содействию организации регистрации животных, принятию решений по охране имущественных и неимущественных прав и интересов несовершеннолетних и т.п.

Еще одно полномочие органов местного самоуправления, позволяющее им оказывать влияние на развитие территорий районов, устанавливается Законом г. Москвы от 2 апреля 2003 г. № 20 «О порядке градостроительного планирования развития территорий административных округов, районов города Москвы». В соответствии с этим Законом градостроительные планы районов до своего утверждения правительством Москвы подлежат обязательному согласованию с органами местного самоуправления (п. 2 ст. 8). Аналогичные, но еще более четкие нормы содержит Закон г. Москвы от 9 июля 2003 г. № 50 «О порядке подготовки и получения разрешений на строительство, реконструкцию градостроительных объектов в г. Москве» (п. 3 ст. 5).

Закон «Об организации местного самоуправления в городе Москве» также предусматривает возможность передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий по предметам ведения Москвы. Согласно «Концепции дальнейшего развития местного самоуправления в городе Москве», принятой в 2001 г., к таким полномочиям могут быть отнесены следующие:

- текущий ремонт и эксплуатация городского жилого и нежилого фонда, расположенного на территории муниципального образования;
- ремонт и содержание улиц 3-й и 4-й категорий;
- вопросы озеленения и благоустройства дворов и внутриквартальных проездов.

В июле 2004 г. московской городской Думой принят Закон «О порядке наделения органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными

---

предприятие гаражно-строительного хозяйства района «Дмитровский»). Регистрация этих предприятий также производилась в соответствии с решениями судов.

полномочиями города Москвы (государственными полномочиями)». Закон устанавливает порядок наделения органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований государственными полномочиями, порядок их реализации, осуществления государственного контроля за их реализацией, а также порядок отзыва указанных полномочий у местных органов власти. Каждое полномочие будет передаваться отдельным законом, при этом соответствующий законопроект должен пройти предварительное обсуждение в муниципальных Собраниях внутригородских муниципальных образований, и на него должно быть получено заключение мэра г. Москвы. Финансовое обеспечение переданных полномочий будет осуществляться за счет субвенций из городского бюджета. На настоящий момент механизм передачи полномочий на практике не действует.

Полный перечень полномочий, закрепленных за органами местного самоуправления на настоящий момент, содержится в приложении 3.2.

В 2003 г. в ходе перерегистрации районных Управ в органы местного самоуправления районов некоторые муниципальные образования сделали попытки расширить свои полномочия в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления...». Например, в мае 2003 г. был принят устав нового муниципального образования «Ярославское», в котором перечень полномочий был значительно шире перечня, предусмотренного городским Законом «Об организации местного самоуправления...». В нем, в частности, содержались полномочия по установлению местных налогов и сборов, проведению местных референдумов, организации и ведению муниципального строительства, организации охраны общественного порядка и содержанию муниципальной милиции, контролю за использованием земель и ряд других полномочий. Однако уже осенью 2003 г. все муниципальные образования под настойчивым давлением префектур приняли разработанные администрацией Москвы типовые уставы с перечнем полномочий, соответствующим городскому законодательству о местном самоуправлении, и зарегистрировали их в органах государственной власти.

Перечень полномочий органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге был утвержден Законом города «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге» в 1997 г. и с тех пор практически не менялся. Необходимо отметить, что этот перечень в Санкт-Петербурге изначально был несколько шире, чем в Москве, и в большей мере соответствует федеральному законодательству.

В ведение органов власти муниципальных округов Санкт-Петербурга отданы такие полномочия, как создание условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания; организация снабжения топливом; организация и содержание за счет средств местного бюджета органов охраны общественного порядка; развитие муниципального транспорта; организация и содержание муниципальных архивов. Пригородным муниципалитетам были переданы дополнительные полномочия по муниципальному дорожному строительству и содержанию дорог местного значения, организации ритуальных услуг и содержанию мест захоронения, организации парковок и автостоянок, созданию условий для организации спортивных и зрелищных мероприятий и ряд других полномочий. В 2003 г. к этому перечню были добавлены полномочия по осуществлению текущего ремонта и озеленению придомовых и внутридворовых территорий<sup>44</sup>, осуществлению регистрации трудовых договоров, заключаемых работниками с работодателями – физическими лицами, и по формированию списка народных заседателей федеральных районных судов города<sup>45</sup>. Полный перечень полномочий органов местного самоуправления Санкт-Петербурга представлен в приложении 3.3.

Как видно уже из этого краткого описания полномочий, исполняемых муниципальными округами и пригородными муниципалитетами Санкт-Петербурга, органы местного самоуправления имеют несколько большее влияние на жизнедеятельность своих округов, чем такие же органы в Москве. Однако и здесь многие полно-

---

<sup>44</sup> Закон Санкт-Петербурга от 29 сентября 2003 г. № 547-74 «Об устройстве и капитальном ремонте придомовых и внутридворовых проездов и выездов и пешеходных дорожек».

<sup>45</sup> Закон Санкт-Петербурга от 15 декабря 2003 г. № 702-105 «О внесении дополнений в Закон Санкт-Петербурга «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге».

мочия являются скорее виртуальными, чем реальными. В частности, это касается полномочий по управлению муниципальной собственностью, содержанию муниципальных учреждений в сфере социальной политики, образования, здравоохранения и т.п. Как и в Москве, это объясняется отсутствием муниципальной собственности и муниципальных учреждений в большинстве муниципальных образований. В соответствии с Законом от 6 апреля 2000 г. № 137-12 «О порядке передачи объектов государственной собственности Санкт-Петербурга в собственность муниципальных образований» каждая такая передача должна утверждаться городским законом. В результате за период 2000–2004 гг. муниципальным образованиям были переданы в собственность: общежитие (МО «Морские ворота»), 2 Дома культуры (пос. Металлострой, Пушкино), стадион (пос. Металлострой), кинотеатр (МО «Лисий нос»), 10 детских садов (большая часть из них в г. Ломоносове), 5 подростковых клубов, 2 бани (г. Павловск, Парголово) и центр досуга (МО № 34). Кроме того, около 30 муниципальных образований имеют в собственности нежилые помещения, по большей части это здания администраций округов. Муниципальными в городе являются также все кладбища, расположенные в пригородных муниципалитетах.

Рассмотренный выше перечень полномочий по решению вопросов местного значения, закрепляемый за муниципальными образованиями законодательством городов федерального значения, на самом деле дает достаточно приблизительное представление об их реальных функциях. Как упоминалось выше, многие полномочия местных органов власти в городах федерального значения являются скорее виртуальными, поскольку не созданы условия для их действительного выполнения. Поэтому анализ законодательства необходимо дополнить другими источниками информации о реальных направлениях деятельности муниципалитетов. Одним из таких источников является анализ структуры расходов местных бюджетов в данных городах.

Доля консолидированного местного в консолидированном региональном бюджете Москвы и Санкт-Петербурга чрезвычайно мала. В Санкт-Петербурге этот показатель в 2003 г. составил 2,57% консолидированного бюджета региона, а Москве – 0,2%, что несопоставимо с соответствующими показателями в большинстве

регионов России, где доля местных бюджетов в консолидированных составляет в среднем 44,7%. Бюджетная обеспеченность по местным бюджетам в этих городах также является достаточно скромной. В Санкт-Петербурге она равна 440 руб. на 1 человека, в Москве – всего 80 руб. на 1 человека в год.

Структура местных бюджетов тоже достаточно показательна. Из табл. 3.1 видно, что органы местного самоуправления Санкт-Петербурга в той или иной степени финансируют расходы, относящиеся практически ко всем разделам функциональной классификации. При этом доля расходов на содержание аппаратов муниципальных образований составляет только 23% общих муниципальных расходов. Первой по значимости статьёй местных бюджетов является ЖКХ, по ней финансируются расходы на благоустройство и озеленение территорий муниципальных образований. Эти расходы составляют 48% расходов местных бюджетов. Третьей основной статьёй расходов муниципальных образований в Санкт-Петербурге является образование (12% муниципальных расходов). Значимость этой статьи в консолидированном муниципальном бюджете города определяется наличием муниципальных детских садов и учреждений общего образования.

В Москве подавляющая часть средств муниципального бюджета – 75,8% – идет на финансирование функционирования органов местного самоуправления. Второй по значимости является статья «Прочие расходы», по которой финансируется проведение муниципальных выборов, в нее также закладываются средства на создание уставных капиталов муниципальных учреждений и предприятий. Достаточно высока в консолидированном муниципальном бюджете доля расходов на средства массовой информации (4,6%), это объясняется тем, что практически все районы имеют свои местные газеты. При этом при разделении органов управления районов на районные Управы и внутригородские муниципальные образования расходы по этой статье по консолидированному региональному бюджету несколько выросли, поскольку в большинстве районов стали издаваться две газеты. Так, в районе Соколиная гора вместо одной газеты «Соколинка» теперь выходят «Соколинка-информ» муниципального образования и «Вести Соколиной горы» Управы района.

Таблица 3.1

**Структура расходов консолидированных местных бюджетов  
в г. Москве и Санкт-Петербурге, % от всего расходов, 2003 г.**

	Москва	Санкт-Петербург
<b>Государственное управление и местное самоуправление</b>	<b>75,83</b>	<b>23,05</b>
Судебная власть	0	0,01
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	0,06	1,19
Промышленность, энергетика и строительство	0,21	0
Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	0,58	0,02
Транспорт, связь и информатика	0	0,20
Развитие рыночной инфраструктуры	0	0,05
<b>Жилищно-коммунальное хозяйство</b>	<b>0,43</b>	<b>48,15</b>
Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий	0,84	1,42
<b>Образование</b>	<b>0,52</b>	<b>12,35</b>
<b>Культура, искусство и кинематография</b>	<b>0,01</b>	<b>2,34</b>
<b>Средства массовой информации</b>	<b>4,58</b>	<b>1,85</b>
Здравоохранение и физическая культура	0,32	1,99
<b>Социальная политика</b>	<b>0,44</b>	<b>4,81</b>
Финансовая помощь другим бюджетам бюджетной системы	0	0,04
<b>Прочие расходы, в т.ч. проведение выборов и референдумов</b>	<b>16,21</b>	<b>2,53</b>
Профицит/дефицит бюджета	17,31	2,30

*Источник:* Минфин России, отчеты об исполнении консолидированных бюджетов Москвы и Санкт-Петербурга за 2003 г.

Интересен анализ бюджетов конкретных муниципальных образований г. Москвы. В табл. 3.2 и 3.3 содержится информация о трех муниципальных образованиях, расположенных в Восточном и Северо-Восточном административных округах столицы. В табл. 3.2 приведены основные характеристики данных муниципальных об-

разований, в табл. 3.3 – структура бюджетных расходов. Как видно из табл. 3.3, доля расходов на содержание органов местного самоуправления колеблется от 64 до 88% расходов местных бюджетов. Остальными двумя значимыми статьями расходов являются финансирование районных газет (5,3–7% расходов местных бюджетов) и «Прочие расходы» (5,8–25,1% расходов местных бюджетов).

Таблица 3.2

**Характеристики муниципальных образований  
«Соколиная гора», «Ярославское», «Ивановское»**

	Район Соколиная гора	Район Ярославское	Район Ивановское
Округ	Восточный	Северо- Восточный	Восточный
Численность населения, тыс. чел.	69,1	76,3	100,7
Бюджетная обеспеченность по расходам, руб./чел.	70,9	56,0	45,9
Профицит/дефицит бюджета, % от доходов до финпомощи	0	0	35,5

Источник: Отчеты об исполнении бюджетов муниципальных образований «Ярославское», «Соколиная гора», «Ивановское» за 2003 г.; Приложение 12 к Закону от 17 декабря 2003 г. № 75 «О бюджете города Москвы на 2004 г.»; Закон от 5 июля 1995 г. № 13-47 «О территориальном делении г. Москвы».

Таблица 3.3

**Расходы муниципальных образований  
г. Москвы, 2003 год**

	Район Соколиная гора		Район Ярославское		Район Ивановское	
1	2	3	4	5	6	7
<b>Государственное управление и местное самоуправление</b>	3664	74,8	2753	64,4	4063	87,8
функционирование органов местного самоуправления	3664	74,8	2753	64,4	4063	87,8

Продолжение таблицы 3.3

1	2	3	4	5	6	7
<b>Охрана окружающей природной среды</b>	100	2,0	100	2,3	0	0,0
содействие организации регистрации животных	100	2,0	100	2,3	0	0,0
<b>Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций</b>	100	2,0	50	1,2	0	0,0
организация превентивных мер в области обороны, защиты населения	100	2,0	50	1,2	0	0,0
<b>Средства массовой информации</b>	262	5,3	300	7,0	294	6,4
периодическая печать и издательства	240	4,9	200	4,7	294	6,4
прочие средства массовой информации	22	0,4	100	2,3		0,0
<b>Прочие расходы</b>	773	15,8	1074	25,1	269	5,8
резервные фонды	82	1,7	51,5	1,2	0	0,0
проведение выборов и референдумов	200	4,1	500	11,7	0	0,0
прочие расходы, не относящиеся к другим подразделам	491	10,0	522,5	12,2	269	5,8
<b>ИТОГО РАСХОДОВ</b>	<b>4899</b>	<b>100,0</b>	<b>4277</b>	<b>100,0</b>	<b>4626</b>	<b>100,0</b>

Источник: Отчеты об исполнении бюджетов муниципальных образований «Ярославское», «Соколиная гора», «Ивановское» за 2003 г.

### **3.3. Финансовые основы местного самоуправления в городах федерального значения**

В Москве в период с 1995 по 2001 г. финансирование органов управления районов определялось Законами города от 6 ноября 1995 г. № 17 «О бюджетном процессе в Москве» и от 6 мая 1998 г. № 9 «О финансовых ресурсах в городе Москве». Законом «О бюджетном процессе» установлено, что в Москве формируется единый бюджет города с выделением в расходной части ресурсов, предоставляемых административным округам и районам города. При этом расходование финансовых ресурсов, предоставленных административным округам и районам города, производится соответствующими финансовыми управлениями с филиальных счетов бюджета г. Москвы (ст. 3).

Закон «О финансовых ресурсах» определял, что финансовые ресурсы района являются собственностью г. Москвы и находятся в оперативном управлении Управы (ч. 2 ст. 1). В соответствии с этим Законом Управа вправе обратиться к мэру Москвы с обоснованным предложением о формировании самостоятельного бюджета района с передачей ему прав на самостоятельный сбор и использование части городских налогов, пошлин, сборов, штрафов и иных платежей. Основанием для формирования самостоятельного бюджета района должно было являться решение московской городской Думы, принятое по представлению мэра Москвы, если последний согласен с предложением Управы (ч. 4 ст. 1). Однако вплоть до 2003 г. ни одного самостоятельного бюджета района в городе сформировано не было.

Этим же Законом устанавливалось, что финансовые ресурсы района включают средства, передаваемые из бюджета г. Москвы в соответствии с бюджетной сметой района, средства внебюджетных фондов района и иные средства. Бюджетное финансирование районов осуществлялось главным образом путем исполнения бюджетных смет, составление которых осуществлялось главой Управы в соответствии с действующей бюджетной классификацией по согласованию с префектом. При этом глава Управы вносил предложения префекту административного округа по проекту сметы на следующий год, а префект, в свою очередь, после вступле-

ния в силу закона о городском бюджете устанавливал объем средств, передаваемых району из городского бюджета.

Кроме того, органы власти муниципальных районов формально были наделены определенными полномочиями при формировании и использовании внебюджетного фонда финансовых ресурсов района. Проект сметы использования указанного фонда составлялся главой районной Управы, и в соответствии с Положением о внебюджетном фонде финансовых ресурсов района города Москвы его должно было утверждать районное Собрание. Однако на практике этого не происходило, глава Управы практически единолично распоряжался средствами внебюджетных фондов, депутаты районных Собраний к принятию решений по этим вопросам допущены не были.

Наряду с перечисленными выше финансовыми ресурсами районам передавались средства целевых бюджетных фондов развития территорий районов. В соответствии с положением об этих фондах<sup>46</sup> главными распорядителями включенных в них средств являлись главы районных Управ. Источники доходов и направления расходования средств фондов ежегодно устанавливались законами о городском бюджете. Доходы фондов, как правило, формировались за счет части доходов от арендной платы за нежилые помещения; средств, полученных на конкурсе или аукционе прав на аренду нежилых помещений; сбора за право установки временных гаражей; платы за патент на размещение и эксплуатацию торговых объектов; сборов за право мелкорозничной торговли; платы за пользование рекламного пространства и штрафов. После изменения статуса органов управления районов и разделения функций между органами местного самоуправления районов и территориальными органами государственной власти – Управами районов целевые внебюджетные фонды перешли в ведение Управ.

Необходимо отметить, что средства фондов развития территорий составляли значительную часть финансовых ресурсов районов в 2001–2002 гг. С передачей этих средств в ведение районных органов власти доходы последних возросли почти в 5 раз. На-

---

<sup>46</sup> Распоряжение премьер-министра правительства Москвы от 30 мая 2000 г. № 542-РП «О Положении о целевых бюджетных фондах развития территории административных округов и районов г. Москвы».

пример, доходы района «Соколиная гора» выросли с 4,3 млн до 20,1 млн руб. в 2001 г., достигнув 31,9 млн руб. в 2002 г. (рис. 3.1). При передаче средств этих фондов территориальным органам государственной власти доходы районов существенно сократились и вернулись практически на уровень 1999–2000 гг.

Используя средства целевых бюджетных фондов, муниципальные районы имели возможность реально влиять на жизнедеятельность своих территорий в определенных сферах деятельности. При том, что общий объем средств, передаваемых районам из этих фондов, утверждался московской городской Думой, конкретные направления расходования этих средств определяли районные Собрания. При этом перечень полномочий, финансирование которых должно было производиться за счет этих средств, был четко определен, поэтому самостоятельность решений местных властей в этой сфере была ограниченной. Основными направлениями расходования средств фондов, устанавливаемыми законами о городском бюджете, были: благоустройство территорий, содержание и ремонт объектов ЖКХ, организация праздничных мероприятий, оборудование и благоустройство мест розничной торговли, финансирование проектирования и строительства объектов социального назначения, по которым районная Управа выступает заказчиком, и т.п. Таким образом, в 2000–2002 гг. органы власти муниципальных районов имели не только формально установленные полномочия по решению вопросов местного значения, но и реальную возможность по их выполнению.

Как уже упоминалось в разделе 3.1, в 2000–2001 гг. было несколько судебных процессов, касающихся вопросов организации местного самоуправления и проигранных городскими властями. Одним из них был судебный процесс по заявлению прокурора г. Москвы о признании Закона г. Москвы «О финансовых ресурсах» противоречащим федеральному законодательству. По этому делу Верховный Суд РФ постановил, что районные Управы, признанные Московским городским судом органами местного самоуправления, должны иметь все атрибуты этого института власти, в том числе и самостоятельный бюджет. Нормы Закона о том, что финансовые ресурсы района являются собственностью города и находятся у Управ в оперативном управлении, противоречат Федеральным

законам «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и «О финансовых основах местного самоуправления в РФ». В результате 10 октября 2001 г. в Москве был принят Закон № 44 «О признании утратившим силу Закона г. Москвы от 6 мая 1998 г. № 9 «О финансовых ресурсах района в г. Москве». Необходимые изменения были также внесены в Устав города. Однако вплоть до 2003 г. самостоятельные бюджеты сформированы не были, и финансирование деятельности районных Управ производилось по сметам.

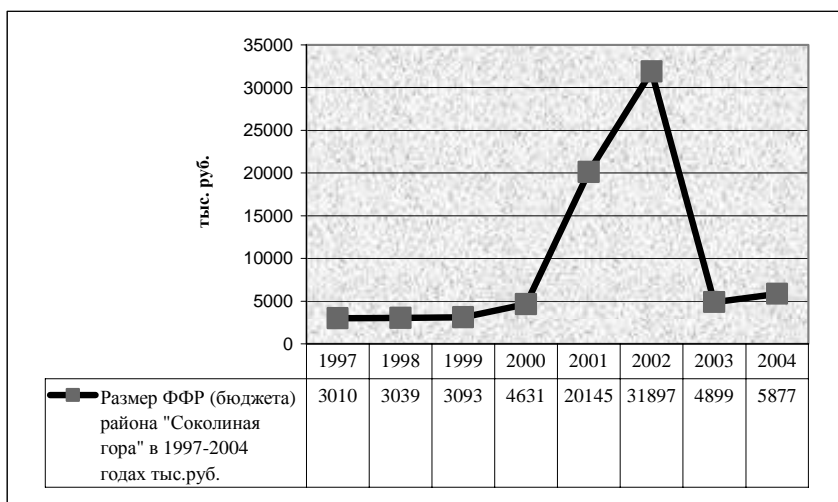


Рис. 3.1. Объем доходов муниципального района «Соколиная гора» в 1997–2004 гг. (тыс. руб.)

Источник: Антонов, 2004, с. 5.

После принятия городского Закона «Об организации местного самоуправления в г. Москве» и перерегистрации муниципальных образований последние получили право формирования самостоятельных бюджетов. В качестве налоговых доходных источников местных бюджетов законами о бюджете города на 2003–2004 гг. устанавливались доходы от налога на имущество физических лиц и налога с имущества, переходящего в порядке наследования и дарения. Этими же законами утверждались нормативы минимальной

бюджетной обеспеченности муниципальных бюджетов. При этом нормативы на осуществление функций по организации деятельности органов местного самоуправления, осуществлению учета граждан и ряда других полномочий устанавливались в зависимости от численности населения районов, на осуществление опеки и попечительства норматив установлен в зависимости от численности детского населения района. На предоставление муниципальных услуг минимальные расходы определялись из расчета 22 руб. на 1 жителя, на организацию муниципальных выборов – 7 руб. на 1 жителя. При расчете минимальных бюджетов также учитывались средства на компенсацию советникам муниципальных Собраний транспортных расходов исходя из норматива 500 руб. на 1 человека в месяц. В результате применения данных нормативов расчетная бюджетная обеспеченность по расходам муниципальных образований в 2004 г. в среднем составила 141 руб. на 1 человека. Минимальное значение данного показателя зафиксировано в районе Марьино с численностью населения 181,4 тыс. человек – 59,8 руб., максимальное – в малочисленных районах города: в Куркине (1,4 тыс. человек) – 2829,3 руб. и в Молжановском (2,3 тыс. человек) – 1730 руб.<sup>47</sup>

Финансовая помощь муниципальным образованиям выделяется в размере разницы между прогнозируемым уровнем доходов и расчетным значением минимальных расходов муниципальных бюджетов. В 2003 г. общий объем дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, полученных муниципальными образованиями, составил 193,5 млн руб. Объем собственных доходов местных бюджетов при этом составил 471,1 млн руб.

В табл. 3.4 приведена структура доходов консолидированных местных бюджетов двух городов федерального значения. Согласно данным по Москве, налоговые доходы местных бюджетов в целом составляют 68,1% муниципальных доходов, при этом большая часть доходов (57,8%) поступает от налога с имущества, переходящего в порядке наследования и дарения. У районов практически нет неналоговых доходов, а финансовая помощь поступает в ос-

---

<sup>47</sup> Приложение 12 к Закону г. Москвы от 17 декабря 2003 г. № 75 «О бюджете г. Москвы на 2004 г.».

новном в виде дотаций на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности.

Таблица 3.4

**Структура доходов консолидированных местных бюджетов  
в г. Москве и Санкт-Петербурге, % от всего доходов (2003 г.)**

Показатель	Москва	Санкт-Петербург
<b>Налоговые доходы, в т.ч.</b>	<b>68,1</b>	<b>71,7</b>
Налог с продаж	0,0	30,8
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	0,0	7,8
Налог на имущество физических лиц	10,3	7,1
Налог с имущества, переходящего в порядке наследования и дарения	57,8	2,7
Налог на рекламу	0,0	23,3
<b>Неналоговые доходы, в т.ч.</b>	<b>1,0</b>	<b>7,9</b>
Арендная плата за земли городов и поселков	0,0	4,6
Проценты, полученные от размещения в банках и кредитных организациях временно свободных средств местного бюджета	0,0	0,6
Прочие доходы, зачисляемые в местные бюджеты	1,0	0,1
<b>Финансовая помощь</b>	<b>30,9</b>	<b>20,4</b>
Дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности	28,3	12,3
Прочие дотации	0,0	1,3
Субвенции от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	2,5	6,5
Субсидии от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	0,0	0,04

*Источник:* Минфин России, отчеты об исполнении консолидированных бюджетов Москвы и Санкт-Петербурга за 2003 г.

Такая же картина, как видно из *табл. 3.5*, наблюдается и при рассмотрении бюджетов отдельных муниципальных образований г. Москвы. Здесь доля налоговых доходов колеблется от 51% от

общих доходов района до 72,4%, при этом от 41,2 до 56,8% доходов поступает от налога с имущества, переходящего в порядке наследования и дарения.

Таблица 3.5

**Доходы отдельных муниципальных образований г. Москвы (2003 г.)**

	Район Соколиная гора		Район Ярославское		Район Ивановское	
	тыс. руб.	% от всего доходов	тыс. руб.	% от всего доходов	тыс. руб.	% от всего доходов
<b>Налоговые доходы, в т.ч.</b>	3547	72,4	2183	51,0	3986	66,0
Налоги на имущество, в т.ч.	3547	72,4	2183	51,0	3986	66,0
<i>налог на имущество физических лиц</i>	765	15,6	422	9,9	553	9,2
<i>налог с имущества, переходящего в порядке наследования и дарения</i>	2782	56,8	1761	41,2	3433	56,8
<b>Неналоговые доходы</b>		0,0		0,0	15	0,2
<b>Безвозмездные перечисления, в т.ч.</b>	1352	27,6	2094	49,0	2040	33,8
<i>дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности</i>	1134	23,1	2094	49,0	1863	30,8
<i>субвенции от бюджетов других уровней</i>	218	4,4		0,0	177	2,9
<b>ИТОГО ДОХОДОВ</b>	4899	100	4277	100	6041	100

Источник: Отчеты об исполнении бюджетов муниципальных образований «Ярославское», «Соколиная гора», «Ивановское» за 2003 г.

В Санкт-Петербурге сложилась совершенно иная ситуация с финансированием деятельности органов местного самоуправления. Уже в Законе о бюджете Санкт-Петербурга на 1998 г. за только что созданными муниципальными образованиями был закреплен перечень доходных источников, который затем ежегодно корректировался. Первоначально за местными бюджетами были закреплены следующие доходы:

- лицензионный сбор за право торговли спиртными напитками и пивом;

- сбор за право торговли;
- единый налог на совокупный доход для физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица;
- налоги на имущество физических лиц;
- налог с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения;
- поступления от приватизации организаций, подлежащие зачислению в местные бюджеты по нормативам, установленным законодательством Российской Федерации;
- доходы от продажи земли и нематериальных активов;
- штрафные санкции за нарушение правил применения контрольно-кассовых машин;
- земельный налог в части сумм, зачисляемых в местные бюджеты в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Как уже упоминалось выше, выборы в сентябре 1997 г. в значительной части муниципальных округов были признаны несостоявшимися, поэтому Закон о городском бюджете на 1998 г. также содержал оговорку о том, что в округах, где не были сформированы представительные органы местного самоуправления, все доходы от перечисленных источников поступают в бюджет города.

В дальнейшем перечень доходных источников муниципальных образований был существенно расширен. В 2000 г. в него был включен налог с продаж по ставке 0,4%, ставка данного налога возросла к 2003 г. для пригородных муниципалитетов до 5%. В 2001 г. в местные бюджеты также зачислялся налог на вмененный доход для физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, по нормативу 15% от доходов. В 2002 г. – единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, учета и отчетности, для юридических лиц по ставке 0,3%. В 2003 г. – налог на рекламу. В 2004 г. был увеличен норматив отчисления от единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения. При этом нормативы дифференцировались в зависимости от местоположения муниципалитетов. В централь-

ных районах города этот норматив составляет 20% от сумм, подлежащих зачислению в бюджет Санкт-Петербурга, а в пригородных муниципалитетах его значение достигает 80%.

В 2001 г. к неналоговым доходам была добавлена арендная плата за земли городов и поселков. При этом норматив для конкретного муниципального образования зависел от его местоположения. В бюджеты муниципальных образований в центральных районах города в 2004 г. зачислялось 20% арендной платы, пригородные муниципалитеты получали до 100% этого вида доходов. Кроме арендной платы за землю, в бюджеты муниципальных образований в 2004 г. поступают доходы от предпринимательской деятельности, доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности, часть прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, штрафы и ряд других платежей.

В соответствии с бюджетным законодательством еще одним источником доходов муниципальных бюджетов в Санкт-Петербурге являются безвозмездные перечисления. К ним относятся:

- безвозмездные перечисления юридических и физических лиц, ассигнования на финансирование осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления в соответствии с законами Санкт-Петербурга;
- ассигнования на финансирование реализации органами местного самоуправления федеральных законов и законов Санкт-Петербурга;
- средства, получаемые по взаимным расчетам, в том числе компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти;
- дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов;
- субвенции и дотации на выравнивание уровней бюджетной обеспеченности из фонда финансовой поддержки местных бюджетов.

Источники формирования фонда финансовой поддержки местных бюджетов ежегодно устанавливаются законами о бюджете Санкт-Петербурга. В 2004 г., например, в фонд зачисляются госу-

дарственная пошлина и арендная плата за нежилые помещения, арендодателем которых является Санкт-Петербург, по нормативу 0,6% от сумм, подлежащих зачислению в бюджет Санкт-Петербурга (Приложение 11 к Закону «О бюджете Санкт-Петербурга на 2004 г.»). Получателями средств из этого фонда являются муниципальные образования, чей расчетный уровень минимально необходимых расходов (т.е. расходов, рассчитанных по нормативам минимальной бюджетной обеспеченности) меньше уровня прогнозируемых доходов. В 2004 г. дотационными являлись 51 из 111 муниципалитетов.

Таким образом, доходная часть бюджетов муниципальных образований Санкт-Петербурга достаточно диверсифицирована, особенно по сравнению с доходной частью местных бюджетов в Москве. Как видно из *табл. 3.4*, доля налоговых доходов несколько выше, она составляет 71,7% общих доходов муниципалитетов, в то время как в Москве этот показатель равен 68,1%. Доля собственных доходов (налоговых и неналоговых) значительно выше, чем в Москве: в Санкт-Петербурге она составляет почти 80% общих расходов в целом по муниципальным бюджетам.

Законом «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге» гарантируется обеспечение муниципальным образованиям минимальных местных бюджетов путем закрепления за ними доходных источников, покрывающих минимальные необходимые расходы. Минимально необходимые расходы устанавливаются законами города на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований (ст. 37). Эти нормативы ежегодно утверждаются законом о бюджете. При этом с ростом числа объектов муниципальной собственности и полномочий, реально исполняемых органами местного самоуправления, количество нормативов с каждым годом растет.

Первоначально были утверждены 5 групп нормативов: нормативы финансирования дошкольных учреждений и учреждений начального и общего образования, нормативы содержания органов местного самоуправления, содержания дворцов, домов культуры и библиотек, покрытия убытков городского банного хозяйства, содержания подростковых клубов. Нормативы финансирования учреждений образования устанавливались по заработной плате и

прочим расходам в тыс. руб. на 1 группу/класс, на питание – на 1 посещающего детский сад/учащегося. Нормативы содержания органов местного самоуправления определялись в тыс. руб. в год на муниципальное образование в зависимости от численности населения округа. Нормативы на содержание учреждений культуры были установлены в тыс. руб. на 1 учреждение, а на содержание подростковых клубов – в виде расходов на 1 посещающего. Расходы на покрытие убытков банного хозяйства предполагалось учитывать в местных бюджетах в зависимости от числа посещающих.

Законом о бюджете на 2004 г. было утверждено уже 10 групп нормативов минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований. К ним относятся нормативы на:

- содержание органов местного самоуправления (тыс. руб. в год в зависимости от численности населения территорий);
- проведение муниципальных выборов (руб. на 1 жителя);
- ремонт и озеленение придомовых и внутридворовых территорий (руб. на 1 жителя);
- обеспечение санитарного обслуживания населения и проведение мероприятий по охране окружающей среды (руб. на 1 жителя);
- организацию и осуществление опеки и попечительства (руб. на 1 ребенка, на 1 приемную семью);
- обеспечение предоставления социальных услуг населению – покупка школьной формы для детей из многодетных семей (руб. в год на 1 ребенка);
- организацию и осуществление мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (руб. на 1 жителя);
- организацию и содержание средств массовой информации муниципального образования (руб. на 1 жителя);
- организацию военно-патриотической работы с подростками (руб. на 1 жителя);
- оказание финансовой помощи за счет средств местных бюджетов общественным объединениям по охране общественного порядка (руб. на 1 жителя);

- содержанию объектов, принятых в собственность муниципальных образований (тыс. руб. в год на 1 учреждение).

Для пригородных муниципалитетов, за которыми Законом «О местном самоуправлении...» закрепляются дополнительные полномочия, установлены дополнительные нормативы финансирования деятельности по осуществлению этих полномочий. В частности, приняты нормативы финансирования расходов на содержание мест захоронения (руб. на 1 м<sup>2</sup> в зависимости от типа кладбища), на текущий ремонт дорог местного значения (руб. на 100 м<sup>2</sup>), на благоустройство и озеленение территории (руб. на 1 жителя), на вывоз мусора (руб. на 1 жителя частного сектора).

Рассчитанные по нормативам минимальные необходимые расходы муниципальных бюджетов также утверждены законом о бюджете. На 2004 г. они составили 11 048,5 руб. в среднем по муниципальным образованиям, минимальная величина этих расходов сложилась в поселке Серово – 2215 руб., максимальная, равная 56 879 руб., – в г. Ломоносове.

#### Выводы

Анализ систем местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге показал: хотя формально институт местного самоуправления начал создаваться еще в середине 1990-х гг., его функционирование на сегодняшний день нельзя признать удовлетворительным.

Во-первых, ссылаясь на необходимость сохранения единства городского хозяйства, городские власти передали на муниципальный уровень незначительный объем полномочий. При этом большая часть полномочий муниципалитетов, формально определенная в городских законах о местном самоуправлении, на практике не может ими выполняться в связи с отсутствием финансовых и материальных ресурсов для их реализации. Наиболее ограниченным перечнем полномочий обладают муниципалитеты Москвы, реальными полномочиями которых являются согласование градостроительных планов, организация опеки и попечительства, снижение брачного возраста, содействие организации регистрации животных и ряд других незначительных функций. В Санкт-Петербурге перечень полномочий местных властей несколько шире, к ним отнесены полномочия по организации и содержанию ор-

ганов охраны общественного порядка, развитию муниципального транспорта, осуществлению благоустройства территории и ряд других. Однако и этот перечень не позволяет муниципалитетам оказывать существенное влияние на жизнедеятельность территорий муниципальных образований, в частности, потому, что данные полномочия в большинстве своем на практике не могут выполняться из-за отсутствия муниципальной собственности.

Во-вторых, показателем чрезвычайно низкого уровня децентрализации в Москве и Санкт-Петербурге является также незначительный объем финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении органов местного самоуправления. В 2003 г. доля консолидированного местного бюджета в консолидированном региональном бюджете Москвы составляла 0,2%, Санкт-Петербурга – 2,57%, что несопоставимо с соответствующими показателями в большинстве регионов России.

## **Приложение 3.1**

### **Полномочия районной Управы г. Москвы в соответствии с Законом 1995 г. «О районной Управе в городе Москве»**

---

#### **Функции по предоставлению услуг населению**

---

1. Содержание и ремонт жилищного фонда, внутриквартальных дорог, проездов, инженерных сетей и сооружений, объектов социально-культурного и бытового назначения; уборка и благоустройство территории района
2. Учет граждан, нуждающихся в социальной защите, разработка и реализация районных программ и формирование районных фондов социальной защиты инвалидов, одиноких и престарелых граждан, членов семей погибших военнослужащих, малоимущих и других граждан, нуждающихся в социальной защите; организация питания для малоимущих
3. Организация работы с детьми и подростками по месту жительства, работы с семьей по вопросам охраны прав материнства и детства
4. Рассмотрение предложений, заявлений и жалоб граждан, индивидуальных и коллективных обращений, работа с населением
5. Организация строительства автостоянок и гаражей, предоставление мест на автостоянках, предоставление земельных участков для садоводства и огородничества в пределах выделенных району лимитов

---

#### **Контролирующие функции**

---

1. Контроль за деятельностью предприятий, учреждений и организаций по вопросам экологии, благоустройства, санитарного состояния, обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны
2. Координация деятельности районных служб и инспекций, а также органов сани-

тарно-эпидемиологического, пожарного надзора, статистики, записи актов гражданского состояния, других территориальных подразделений и отделений органов Московской городской администрации

3. Контроль и содействие деятельности органов территориального общественного самоуправления в части переданных территориальной общине полномочий

4. Контроль за обеспечением установленного правовыми актами города Москвы порядка в сфере потребительского рынка и услуг, соблюдением условий приватизации

5. Осуществление контроля и координации работы органов охраны общественного порядка

---

#### **Участие в решении вопросов местного значения наравне с государственными службами**

---

1. Взаимодействие с органами Государственной автомобильной инспекции по вопросам организации движения транспорта и с органами Государственной противопожарной службы по вопросам организации выполнения и осуществления мер пожарной безопасности

2. Взаимодействие с органами гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций города Москвы в области защиты населения при чрезвычайных ситуациях; обеспечение создания, подготовки и поддержания готовности к применению сил и средств по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций локального характера; обеспечение организации и проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ на подведомственных объектах производственного и социального назначения и на прилегающих к ним территориях в соответствии с планами предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций

3. Участие в организационном, информационном и материально-техническом обеспечении выборов в федеральные и городские органы государственной власти и местного самоуправления, общероссийских, городских и местных референдумов, в организации проведения социологических исследований, опросов общественного мнения

4. Взаимодействие с военным комиссариатом по вопросам мобилизационной подготовки, призывной и военно-учетной работы

5. Организация совместно с органами внутренних дел работы по охране правопорядка и безопасности

## **Приложение 3.2**

### **Полномочия органов местного самоуправления**

#### **г. Москвы в соответствии с Законом города**

#### **«Об организации местного самоуправления**

#### **в г. Москве» от 6 ноября 2002 г.**

---

##### **Участие в решении общегородских вопросов**

---

1. Принятие планов и программ развития муниципального образования в соответствии с Генеральным планом развития города Москвы, градостроительными планами развития территориальных единиц города Москвы, иной градостроительной документацией города Москвы, утвержденной в установленном порядке; организация реализации указанных планов и программ

2. Внесение в органы исполнительной власти города Москвы предложений по строительству на территории муниципального образования социально значимых объектов согласно градостроительным нормативам и правилам города Москвы на основе утвержденных в установленном порядке Генерального плана развития города Москвы, градостроительных планов развития территориальных единиц города Москвы и иной градостроительной документации
3. Внесение в органы исполнительной власти города Москвы предложений по организации и изменению маршрутов, режима работы, остановок наземного городского пассажирского транспорта
4. Во взаимодействии с государственными органами осуществление контроля по вопросам использования земель, благоустройства, санитарного состояния, противопожарной безопасности; участие в реализации мероприятий в области обороны, защиты жителей и территории муниципального образования от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в порядке, установленном федеральным законодательством, нормативными правовыми актами города Москвы
5. Организация первичных мер в области пожарной безопасности, обороны, защиты населения и территории муниципального образования от чрезвычайных ситуаций в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации и города Москвы
6. Участие в организационном, информационном обеспечении проведения выборов в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти города Москвы и органы местного самоуправления, референдумов Российской Федерации, города Москвы и местных референдумов в соответствии с федеральными законами и законами города Москвы; проведение работы по повышению правовой культуры избирателей
7. Организация и осуществление опеки и попечительства

---

#### **Регулятивные и организационные функции**

---

1. Установление порядка владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью в соответствии с федеральными законами, законами города Москвы, правовыми актами органов местного самоуправления
2. Учет жителей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и принятие решений о предоставлении жителям жилых помещений в жилищном фонде, находящемся в муниципальной собственности, в соответствии с правовыми актами города Москвы
3. Содействие организации регистрации животных в соответствии с законами города Москвы
4. Принятие решений о разрешении вступления в брак лицам, достигшим возраста 16 лет, в порядке, установленном семейным законодательством Российской Федерации
5. Принятие решений по охране имущественных и неимущественных прав и интересов несовершеннолетних в соответствии с федеральным законодательством
6. Содействие развитию малого бизнеса на территории муниципального образования
7. Информирование жителей о деятельности органов местного самоуправления, содействие средствам массовой информации, оказание помощи в материально-техническом обеспечении их деятельности
8. Содействие созданию и деятельности территориальных общин и органов терри-

ториального общественного самоуправления, взаимодействие с ними и осуществление контроля за деятельностью комитетов (советов) в части переданных общине полномочий, осуществление иных полномочий, связанных с деятельностью территориальных общин, в соответствии с федеральными законами и законами города Москвы, взаимодействие с органами жилищного самоуправления

9. Взаимодействие с общественными организациями, действующими на территории муниципального образования

10. Образование и организация деятельности комиссий органов местного самоуправления муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами города Москвы, Уставом муниципального образования

---

#### **Предоставление муниципальных услуг**

---

1. Организация содержания и эксплуатации объектов социальной сферы, образования, здравоохранения, культуры, физкультуры и спорта, находящихся в муниципальной собственности, и закрепленных за ними земельных участков в соответствии с правовыми актами города Москвы

2. Осуществление мероприятий по сохранению памятников истории и культуры местного значения в соответствии с федеральными законами и законами города Москвы, развитие местных традиций и обрядов

3. Организация местных и участие в организации и проведении городских праздничных и иных зрелищных мероприятий, согласование места, времени и порядка проведения зрелищных и общественно-политических мероприятий в порядке, установленном нормативными правовыми актами города Москвы

---

### **Приложение 3.3**

#### **Полномочия органов местного самоуправления**

#### **г. Санкт-Петербурга в соответствии с Законом города**

#### **«О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге»**

#### **от 18 июня 1997 г.**

---

#### **Регулятивные функции**

---

1. Введение и отмена местных налогов и сборов, определение конкретных ставок и предоставление льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с действующим законодательством

2. Выдача разрешений на вступление в брак лицам, достигшим возраста шестнадцати лет, в порядке, установленном семейным законодательством

3. Организация и осуществление опеки и попечительства, в том числе над детьми, оставшимися без попечения родителей, в соответствии с федеральными законами и законами Санкт-Петербурга

4. Обеспечение деятельности средств массовой информации муниципального образования

5. Создание условий для обеспечения населения муниципального образования услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания

6. Содействие занятости населения муниципального образования за счет средств местных бюджетов

7. Осуществление регистрации трудовых договоров, заключаемых работниками с работодателями – физическими лицами
8. Формирование списка народных заседателей соответствующих федеральных районных судов Санкт-Петербурга

---

#### **Предоставление муниципальных услуг**

---

1. Содержание и использование муниципального жилищного фонда и нежилых помещений, переданных в муниципальную собственность законами Санкт-Петербурга
  2. Организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного и основного общего образования
  3. Организация, содержание и развитие муниципальных учреждений социальной защиты населения, культуры, физической культуры и спорта, здравоохранения
  4. Обеспечение санитарного благополучия населения муниципального образования, осуществление мероприятий по охране окружающей среды на территории муниципального образования
  5. Текущий ремонт и озеленение придомовых и внутридворовых территорий
  6. Организация и содержание муниципальных архивов
  7. Содержание муниципальной информационной службы
  8. Организация снабжения топливом населения муниципального образования и муниципальных учреждений
  9. Организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка за счет средств местных бюджетов
  10. Обеспечение предоставления социальных услуг населению муниципального образования за счет средств местных бюджетов
  11. Организация работы по военно-патриотическому воспитанию граждан Российской Федерации на территории муниципального образования
  12. Содержание и развитие муниципального транспорта
  13. Организация и осуществление мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера
-

## **Глава 4. Рекомендации по организации муниципальной власти и управления в городах федерального значения**

Анализ теоретических подходов к управлению крупными урбанизированными территориями, международной практики, а также собственного опыта организации муниципальной власти в городах федерального значения позволяет сформулировать некоторые предложения по законодательному регулированию и практическому развитию местного самоуправления на территории г. Москвы и Санкт-Петербурга. При этом необходимо остановиться как на общих предпосылках местного самоуправления в данных городах, так и на конкретных вопросах, связанных с распределением полномочий, структурой муниципальной власти, источниками доходов и т.п. Самостоятельной серьезной проблемой является координация действий в рамках городских агломераций, выходящих за границы Москвы и Санкт-Петербурга и распространяющихся соответственно на часть Московской и Ленинградской областей.

### **4.1. Общие условия формирования местного самоуправления в городах федерального значения**

Очевидно, что условия для функционирования местного самоуправления в крупных городах абсолютно иные, чем в мелких поселениях, где все жители хорошо знают друг друга и структура местного сообщества достаточно проста и понятна. Ситуация в мегаполисе принципиально другая. Люди живут в одном районе, работают – в другом, проводят свободное время – в третьем, их дети могут учиться в четвертом и т.п.<sup>48</sup> Собственно, городская агломерация по своему определению как раз и является системой, которая «позволяет бизнесмену жить в пригороде Чикаго, а работать в

---

<sup>48</sup> Данная ситуация в некоторых случаях приводит к достаточно своеобразным последствиям для функционирования местной власти. Как отмечалось выше, численность постоянного населения лондонского Сити – крупнейшего финансового центра мира – составляет всего около 7 тыс. человек, при этом в рабочие часы в его офисах находится до 320 тыс. человек. В выборах же муниципальной власти участвует население, не только проживающее на этой территории, но и работающее там.

его центре, а его жене – ходить за покупками в магазин Маршалла Филда и посещать оперный театр в Аудиториуме» (цит. по: *(Stephens, Wikstrom, 2000, с. 32)*). Это и давало представителям муниципальных реформаторов возможность утверждать, что в рамках мегаполиса складывается единое сообщество, которое должно управляться единым органом власти. Кроме того, очевидно, экономия на масштабе, «эффекты перелива» и связанные с ними негативные последствия серьезных различий в уровне предоставления услуг в крупных городских агломерациях проявляются наиболее полно. Поэтому неудивительно, что на практике, как показывает анализ в главе 2, децентрализация в управлении крупными городами достаточно ограничена.

Еще более значимые аргументы в пользу усиления централизации можно привести в случае посткоммунистических городов. Серьезнейшие диспропорции, сложившиеся в результате отсутствия полноценных рынков земли и недвижимости, необходимость значительных структурных сдвигов и проведения радикальных реформ городского хозяйства<sup>49</sup> выдвигают на первый план потребность в единой стратегии и концентрации усилий на решении ключевых задач, что плохо совместимо с фрагментированной структурой управления. Кроме того, быстрые темпы разрастания городских агломераций, отмечаемые специалистами в посткоммунистических городах, также создают новые вызовы, реакция на которые требует скоординированных решений.

В то же время в посткоммунистических странах существуют не менее серьезные причины, обуславливающие необходимость децентрализации. Предостережения сторонников теории «общественного выбора» об угрозе бюрократизации управления крупными городами и монополизации предоставления услуг в условиях одноуровневой модели особенно актуальны в странах с незрелыми и до конца не сформировавшимися демократическими механизмами. При отсутствии децентрализации управления существует опасность того, что масштабные структурные сдвиги, происходя-

---

<sup>49</sup> Так, в данных городах осуществляются широкие программы приватизации, привлечения частного сектора для оказания городских услуг; масштабного строительства в районах, наиболее привлекательных с точки зрения рынка недвижимости; вывода промышленных предприятий за черту города и т.п.

щие в посткоммунистических городах, будут осуществляться под контролем крупных лоббистских структур без учета мнения населения, а то и вопреки его интересам. В этих условиях децентрализация является важнейшим условием формирования политически сбалансированной системы управления, создавая противовес бюрократическим тенденциям в общегородском управлении.

Кроме того, децентрализация создает более благоприятные условия для монополизации предоставления городских услуг и внедрения рыночных механизмов в данной сфере. Управленческая система на общегородском уровне неизбежно тяготеет к формированию иерархических организационных структур даже в тех случаях, когда предоставление услуг вполне может осуществляться самостоятельными производителями на рыночных принципах. Если же подобные структуры допускают на рынок независимые компании, этот процесс неизбежно приобретает непрозрачный, часто коррупционный характер. Передача полномочий по обеспечению таких услуг на более низкие уровни управления будет способствовать отказу от данных структур общегородского уровня и хотя бы административной децентрализации. А конкуренция между различными муниципалитетами будет подталкивать их к тому, чтобы переходить к более эффективным рыночным принципам организации предоставления данных услуг<sup>50</sup>.

Таким образом, анализ общих предпосылок организации местного самоуправления в городах федерального значения показывает, что в этой сфере действуют разнообразные тенденции. Технологические факторы (экономия на масштабе, «эффекты перелива»

---

<sup>50</sup> Вопросы бюрократизации и монополизации в городах федерального значения являются одними из наиболее острых. На это неоднократно указывали эксперты, критически относящиеся к системам управления в данных городах. Так, в докладе экспертной группы «Московская альтернатива» под руководством В.Л. Глазычева отмечались такие принципиальные проблемы структуры управления в Москве, как лавинообразное разрастание управленческого аппарата, умножение числа ступеней бюрократии, сверхконцентрация принятия решений, гипертрофированное умножение государственных унитарных предприятий, монополизация сферы строительства и практическая ликвидация конкурсных начал. Кроме того, указывалось на серьезность проблемы дублирования деятельности на уровне города, округа и муниципального района, что формирует дополнительную нагрузку на хозяйственных субъектов, а также на проблемы перевеса отраслевых подразделений над территориальными. ([http://www.glazychev.ru/habitations&cities/moscow/doclad/doklad\\_03-upravlenie.htm](http://www.glazychev.ru/habitations&cities/moscow/doclad/doklad_03-upravlenie.htm)).

и т.п.), или то, что не совсем корректно называется в российской практике принципом единства городского хозяйства, предопределяют централизацию значительного объема функций на общегородском уровне. Размывание границ местного сообщества на уровне отдельных территорий ограничивает возможности реализации механизмов самоуправления, хотя и далеко не в той степени, чтобы говорить об их полной неадекватности в городах федерального значения. В то же время муниципальная власть оказывается существенным элементом механизма сдержек и противовесов в городском управлении, без которого тенденции бюрократизации и монополизации неизбежно будут вызывать значительные экономические и социальные издержки.

Результаты анализа демонстрируют, что, действительно, практически невозможно распространить на города федерального значения общие положения, содержащиеся в законодательстве о местном самоуправлении. В то же время нет оснований считать, что формирование структуры местного самоуправления можно полностью оставить в компетенции самих этих городов, монополию которых на осуществление властных полномочий она подрывает. Судя по всему, здесь необходимо особое федеральное регулирование данного вопроса, возможные направления которого рассмотрены ниже.

## **4.2. Функции местных органов власти в городах федерального значения**

Как показал проведенный выше анализ, функции местной власти в городах федерального значения должны отвечать следующим критериям:

- не иметь значительной экономии на масштабе и существенных эффектов перелива;
- позволять учитывать местные предпочтения населения, концентрироваться в тех сферах, где наиболее сильны элементы местного сообщества на отдельных территориях;
- охватывать потенциально конкурентные сферы предоставления городских услуг;

- обеспечивать информированность и возможность влияния местного сообщества на те общегородские решения, которые его непосредственно затрагивают.

При этом для сохранения целостности системы местного самоуправления функции местной власти в городах федерального значения, как представляется, не должны выходить за рамки полномочий местного самоуправления, которые предоставлены российским законодательством муниципальным образованиям на всей территории страны. Принципы разделения собственности между общегородским и муниципальным уровнями также должны находиться в русле федерального законодательства.

Даже самый поверхностный анализ позволяет утверждать, что вопросы местного значения на внутригородских территориях нельзя свести к перечню, установленному для поселений или районов. И в том, и в другом случае в компетенцию соответствующего уровня входят инфраструктурные отрасли, как раз и составляющие ядро городского хозяйства, единство которого необходимо сохранить в ходе децентрализации власти. Поэтому разделение функций должно происходить исходя из других признаков.

Представляется, что к компетенции местной власти в городах федерального значения можно отнести следующие группы функций.

*Во-первых*, предоставление потенциально конкурентных услуг, не имеющих экономии на масштабе, а именно:

- содержание муниципального жилищного фонда;
- организация благоустройства и озеленения территории;
- организация сбора и вывоза мусора и бытовых отходов.

Децентрализация предоставления данных услуг позволит создать условия для усиления рыночных начал в жилищно-коммунальном комплексе, разделив между разными уровнями управления организацию предоставления потенциально конкурентных услуг и услуг, представляющих собой естественные монополии.

*Во-вторых*, это предоставление услуг, имеющих минимальные «эффекты перелива» и обеспечивающих качество жизни на той или иной территории. Эти услуги можно разделить на два больших блока. Первый блок – услуги, по самой своей природе носящие локальный характер. К ним можно отнести, например, организа-

цию дошкольного образования. Второй блок – услуги, предоставление которых может носить как общегородской, так и местный, локальный характер. К таким услугам можно отнести:

- предоставление дополнительного образования;
- организацию библиотечного обслуживания населения;
- создание условий для организации досуга и обеспечение жителей услугами организаций культуры;
- обеспечение условий для развития массовой физической культуры и спорта;
- создание условий для массового отдыха жителей и обустройство мест массового отдыха.

Очевидно, что ряд организаций, предоставляющих данные услуги, имеют не только общегородское, но и общероссийское значение (Большой театр, Румянцевская библиотека, Эрмитаж, «Лужники» и т.п.). В то же время на отдельных городских территориях существует достаточно развитая сеть библиотек, стадионов, организаций культуры и отдыха, которые предоставляют услуги не общегородского, а местного уровня. Обеспечение предоставления услуг подобного характера целесообразно закрепить за муниципальной властью. Причем соответствующий критерий должен применяться при разделении не только функций, но и собственности на данные объекты.

*В-третьих*, это общие полномочия, обеспечивающие нормальное «техническое» функционирование местного сообщества. К ним можно отнести:

- создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания (в рамках общегородского нормативно-правового регулирования);
- организацию освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов;
- обеспечение первичных мер противопожарной безопасности, предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

*В-четвертых*, это функции, специфические для крупных городов и связанные с участием в решении общегородских вопросов, за-

трагирующих конкретное местное сообщество. К подобным вопросам можно отнести:

- планирование социально-экономического развития территории;
- решения, связанные с использованием земли и недвижимости на соответствующей территории;
- организацию транспортного обслуживания;
- дорожное хозяйство;
- экологический контроль;
- организацию школьного образования;
- организацию охраны общественного порядка.

Представляется, что в ряде случаев, при неудовлетворительности решения данных вопросов на общегородском уровне, местные власти по согласованию с городскими могут предпринимать собственные действия по улучшению ситуации. Подобные дополнительные полномочия при наличии соответствующих финансовых ресурсов могут быть предоставлены в сферах транспортного обслуживания (введение дополнительных маршрутов), дорожного хозяйства и охраны общественного порядка.

Естественно, данный список, состоящий из четырех групп вопросов местного значения, является предварительным и может быть изменен или дополнен. В более углубленной проработке нуждаются конкретные механизмы реализации ряда функций, в первую очередь четвертой группы. В то же время совершенно очевидно, что, не нарушая принципов единства городского хозяйства, данный подход качественно расширяет компетенцию местного самоуправления по сравнению с фактически существующей (хотя и в отдельных случаях сужает по сравнению с декларируемой) и позволяет достаточно органично вписать систему местного самоуправления в городах федерального значения в законодательное регулирование местного самоуправления в Российской Федерации.

Органам местного самоуправления должны быть также переданы полномочия по решению вопросов местного значения в соответствии со ст. 17 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». При этом особенно важно реальное закрепление за ними таких фактически не полностью переданных им на настоящее время полномочий, как:

- создание муниципальных предприятий и учреждений, финансирование муниципальных учреждений, формирование и размещение муниципального заказа;
- установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями<sup>51</sup>;
- принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития.

Некоторые из этих полномочий (в частности, создание новых муниципальных предприятий и учреждений, принятие планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования) должны осуществляться в координации с общегородскими органами власти и управления.

Как видно из *табл. 4.1*, данный перечень в целом соответствует принятым в международной практике подходам к разделению функций между общегородским уровнем и внутригородскими территориями. При этом необходимо учитывать, что информация, содержащаяся в таблице, не является исчерпывающей, поскольку данные о полномочиях внутригородских территорий в большинстве источников достаточно фрагментарны. Тем не менее она позволяет сформировать некоторую общую картину и соотнести ее со сформулированными выше предложениями. Основные выводы из данного сопоставления сводятся к следующему.

Во-первых, функции внутригородских территорий можно разделить на три блока: участие в решении общегородских вопросов, относящихся к данной территории; регулятивные функции и пре-

---

<sup>51</sup> Данные формулировки, приведенные в соответствии с текстом Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», не до конца согласованы с основными направлениями реформирования рассматриваемых выше сфер. Так, учитывая стратегию отказа от унитарных предприятий и прекращения передачи имущества на праве хозяйственного ведения, было бы целесообразно изменить формулировку соответствующего полномочия. Важно также учитывать, что полномочия по регулированию тарифов должны определяться не формой собственности на то или иное предприятие, а масштабами обслуживаемого им рынка. Что же касается сфер, не относящихся к естественным монополиям, то формирование тарифов в них должно происходить не административно, а на рыночных основах. Однако данные проблемы не являются специфическими для городов федерального значения и должны регулироваться общероссийским законодательством, в частности, путем внесения поправок в Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

доставление муниципальных услуг. Те же блоки предлагается закрепить и за муниципальными образованиями в городах федерального значения. При этом регулятивные функции в соответствии с российским законодательством рассматриваются как полномочия по решению вопросов местного значения.

Во-вторых, предлагаемый перечень муниципальных услуг практически не выходит за рамки сложившегося в других крупных городах. Международный опыт показывает, что данный перечень может быть даже расширен за счет включения таких функций, как содержание социальных учреждений (детских домов, домов престарелых, приютов для бездомных), содержание дорог местного значения, а также отдельных услуг в сфере школьного образования и здравоохранения. Однако это представляется нецелесообразным по двум причинам. Первое – по российскому законодательству часть этих функций (в частности, социальные) переданы на региональный уровень. Второе – все эти функции связаны с достаточно значимыми «эффектами перелива».

В-третьих, данные таблицы демонстрируют, что в международной практике используется предлагаемое в данной работе выделение объектов местного значения (наряду с объектами общегородского значения) и закрепление их за внутригородскими территориями.

В-четвертых, среди функций, связанных с участием в решении общегородских вопросов, относящихся к конкретной территории, ключевая роль принадлежит участию в планировании строительства и земельного зонирования – те или иные формы подобного участия предусмотрены для всех внутригородских территорий в рассматриваемых нами городах. Частично подобное участие в городах федерального значения осуществляется и сейчас, однако его возможности необходимо существенно расширить. Это должно быть учтено при разработке конкретных механизмов взаимодействия общегородских и муниципальных властей.

### **4.3. Территориальные и финансовые основы местного самоуправления в городах федерального значения**

Специфика ситуации в городах федерального значения предъясняет противоречивые требования к территориальному уровню организации муниципальной власти. С одной стороны, в условиях существенной централизации функций на верхних уровнях управления данными городами особенно важно, чтобы местные органы были приближены к населению, могли адекватно отражать его интересы и предпочтения. С другой стороны, особая роль местных органов как противовеса тенденции к бюрократизации и монополизации власти предполагает, что они должны обладать достаточно существенными ресурсами и иметь значительный политический вес.

Неудивительно, что в этих условиях возникают предложения о формировании территориальной структуры, стремящейся сочетать оба указанных выше фактора. Так, в Санкт-Петербурге обсуждается выдвинутое объединенной фракцией СПС и «Яблоко» предложение о создании двухуровневой структуры местного самоуправления в городе. Суть предложения состоит в том, что существующие на настоящий момент муниципальные образования сохраняются и становятся муниципалитетами нижнего уровня. При этом муниципальная власть создается также на уровне городских районов, которыми на настоящий момент управляет правительство Санкт-Петербурга. При всей привлекательности подобных предложений они требуют достаточно серьезного критического обсуждения. Необходимо принять во внимание, по меньшей мере, следующие основные проблемы, порождаемые данным подходом.

Во-первых, данное решение неизбежно приведет к существенному усложнению структуры управления городом. Причем данное усложнение будет связано не просто с перераспределением управленческих функций, но с появлением нового уровня власти. С высокой степенью вероятности городское правительство также сохранит свое присутствие на районном уровне, что будет означать рост управленческого аппарата и проблем бюрократического взаимодействия. Кроме того, как показывает международный опыт, многоуровневые структуры оказываются достаточно небла-

гоприятными для улучшения инвестиционного климата, поскольку даже в развитых странах приводят к росту административных барьеров и транзакционных издержек для предпринимателей.

Во-вторых, как уже неоднократно отмечалось в данной работе, многоуровневые структуры отличаются высокой конфликтностью. Причем в данном случае можно прогнозировать конфликты как с муниципальными образованиями нижнего уровня, самостоятельность которых районные муниципалитеты будут неизбежно стремиться свести на нет, так и с общегородской властью, по отношению к которой районные муниципалитеты могут выступать достаточно сильными антагонистами. В ограниченных масштабах такой конфликт может играть позитивную роль, поскольку позволяет выявлять проблемы и недостатки в деятельности различных уровней власти, способствует раскрытию информации и позволяет жителям более объективно судить об избираемых ими политиках. Однако создание механизмов, которые не позволили бы конфликту созидательному выродиться в конфликт разрушительный, когда интересы жителей приносятся в жертву противостоянию различных властных структур, является чрезвычайно сложной задачей.

В-третьих, в условиях умножения уровней власти обостряется проблема разделения между ними функций и полномочий. Причем представление о том, что это можно сделать четко и однозначно, является иллюзией. Обязательно остаются сферы пересекающихся полномочий, а также вопросы, не отнесенные ни к одному из властных уровней. В подобных условиях тенденция к бюрократизации может не только не ослабляться, но даже усиливаться, поскольку у чиновников и политиков появляется возможность перекладывать ответственность на другие властные структуры и игнорировать реальные потребности жителей.

В-четвертых, на что уже также обращалось внимание выше, многоуровневые системы являются достаточно запутанными для населения. В такой ситуации для жителя часто бывает непонятно, к какому уровню власти он должен обращаться для решения тех или иных проблем, где получить информацию по интересующим его вопросам. Все это может вызывать достаточно активное раздражение населения. Поэтому неочевидно, что создание дополни-

тельного районного муниципального уровня может повысить интерес населения к местному самоуправлению в городе.

В то же время подобный критический анализ возможных последствий изменения структуры муниципальной власти в Санкт-Петербурге не означает, что существующий подход к территориальным основам местного самоуправления в городах федерального значения априори является оптимальным. Однако, как представляется, любые предложения по изменению территориальной структуры требуют чрезвычайно тщательной проработки. Так, необходимо определить, на каком уровне наиболее эффективно могут быть выполнены те полномочия, которые передаются муниципалитетам в городах федерального значения. Кроме того, последствия любых преобразований территориальной структуры целесообразно первоначально выявлять на основе отдельных экспериментов, не изменяя радикально систему в целом. Наконец, необходимо создать условия и стимулы для реализации потенциала эволюционного изменения территориальной структуры, путем организации кооперации и последующего объединения существующих в настоящее время муниципальных образований под давлением организационных и финансовых ограничений. Принципиальную роль в формировании подобных стимулов играют подходы к организации финансовых взаимоотношений общегородских и муниципальных властей.

На настоящий момент принципы построения финансовой системы Москвы и Санкт-Петербурга достаточно схожи, хотя объем средств, передаваемый на местный уровень, существенно различается. За муниципальными образованиями закрепляется ограниченный перечень доходных источников. Кроме того, на общегородском уровне ежегодно разрабатываются нормативы расходов, используемые для формирования минимальных местных бюджетов. Финансовая помощь определяется как разница между собственными доходами и нормативными расходами муниципальных образований. Таким образом, возможности муниципальных образований по осуществлению расходов фактически никак не связаны с их доходной базой и определяются решениями общегородского уровня.

В принципе, использование системы финансового выравнивания на крупных урбанизированных территориях имеет определенное оправдание, поскольку, как уже указывалось выше, негативные последствия существенной разницы в уровне предоставления услуг в различных муниципалитетах могут испытывать жители агломерации в целом. Однако с учетом того, что системообразующие услуги остаются на уровне общегородских властей и полномочия муниципалитетов достаточно ограничены, используемые в городах федерального значения механизмы выравнивания представляются явно чрезмерными. Кроме того, необходимо учитывать, что подобная система, в целом соответствовавшая прежнему законодательству о местном самоуправлении, входит в противоречие с теми изменениями, которые внесены в 2003–2004 гг. в регулирование финансовых основ местной власти<sup>52</sup>.

Обычным аргументом против ориентации на собственные источники финансирования в городах федерального значения является утверждение, что в этих условиях центральные, промышленные и «спальные» районы неизбежно окажутся в неравных условиях. Данная специфика крупных урбанизированных территорий, безусловно, создает определенные проблемы при закреплении доходных источников за муниципальными образованиями. В частности, как и в случае полномочий, нецелесообразно ориентироваться на тот перечень налоговых доходов, который закреплён федеральным законодательством за поселениями либо районами. Наиболее предпочтительной представляется ориентация на имущественные налоги (при скорейшем переходе к оценке налоговой базы по налогу на имущество физических лиц исходя из рыночной стоимости) и налоги на малый бизнес (в первую очередь на вмененный доход).

В то же время закрепление за муниципалитетами в городах федерального значения подоходного налога представляется нецелесообразным. Данный налог концентрируется в первую очередь по

---

<sup>52</sup> Новая редакция Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», а также поправки в Бюджетный кодекс предполагают закрепление за муниципальными образованиями доходных источников на постоянной основе, а также использование механизмов межбюджетных отношений, направленных на выравнивание бюджетной обеспеченности, а не на компенсацию разницы между доходами и расходами.

месту работы, а не по месту жительства граждан. При этом представленный выше перечень функций, закрепляемых за муниципальными образованиями, в подавляющем большинстве ориентирован на обслуживание именно живущих, а не работающих на данной территории<sup>53</sup>. Тем самым акцент должен быть сделан на те доходные источники, которые связаны с жилой недвижимостью и налогообложением организаций, занимающихся обслуживанием населения.

Что касается финансовой помощи, то любой механизм, закрепленный на настоящий момент в законодательстве, – как выравнивание бюджетной обеспеченности, так и выделение подушевого трансферта – может быть использован в городах федерального значения. В первом случае может обеспечиваться большее выравнивание расходов на одного жителя, во втором – создаваться более весомые стимулы к наращиванию налоговой базы. Однако в любом случае основную роль должны играть собственные доходы муниципальных образований.

Особого внимания заслуживает вопрос, достаточно ли в условиях сложно организованных урбанизированных территорий ориентироваться при выделении трансфертов именно на количество проживающих. Как представляется, уже упоминавшееся выше сосредоточение функций муниципальных образований именно на обслуживании проживающего, а не работающего либо приезжающего из других населенных пунктов населения позволяет в целом дать положительный ответ на данный вопрос. Однако окончательно определиться с механизмами предоставления финансовой помощи (как и с другими аспектами организации финансовых взаимоотношений общегородских и муниципальных властей) возможно только после четкого определения полномочий муниципальных образований (в частности, после конкретного разделения общегородских и местных вопросов в сферах библиотечного обслуживания, культуры, досуга, физической культуры и спорта и т.п.).

---

<sup>53</sup> Это можно сказать не обо всех муниципальных функциях. Так, общественным транспортом и местными дорогами пользуются как проживающие, так и работающие на территории муниципального образования. Поэтому подобный аргумент верен не для всех муниципальных образований, а именно для внутригородских территорий в городах федерального значения.

К сожалению, доступная бюджетная отчетность (отчеты об исполнении бюджетов городов и районов, направляемые в Минфин России) не дает возможности оценить финансовые последствия того или иного варианта распределения полномочий, закрепления финансовых источников за местными бюджетами либо механизмов финансовой помощи для бюджетов г. Москвы и Санкт-Петербурга, поскольку данные о доходах и расходах местных бюджетов представляются не в разрезе муниципальных образований, а консолидированно (в Москве – в разрезе округов, в Санкт-Петербурге – по районам). Тем самым на данном этапе исследования невозможно оценить, насколько серьезны будут финансовые последствия предлагаемых реформ для различных уровней власти в городах федерального значения, а также для конкретных муниципальных образований.

#### **4.4. Проблема управления в рамках городских агломераций Москвы и Санкт-Петербурга**

До сих пор проблемы городского управления и местного самоуправления в городах федерального значения в основном рассматривались вне контекста активного развития городских агломераций, сложившихся вокруг этих городов. Между тем данные агломерации являются крупнейшими на территории России. Так, численность московской агломерации в 1994 г. составляла 13 811,8 тыс. человек, Санкт-Петербургской – 5425,4 тыс. человек (*Лаппо, 1997, с. 361*). Обе агломерации имеют достаточно сложную структуру. Так, Москву окружают 15 больших городов-спутников (*Там же, с. 412*), а границы агломерации по некоторым направлениям уже выходят за рамки Московской области.

С точки зрения системы управления в рамках городских агломераций ситуации Москвы и Санкт-Петербурга существенно различаются. В структуру Москвы как субъекта Федерации входит только одно территориально обособленное образование – г. Зеленоград. В остальном границы субъекта Федерации – г. Москвы практически совпадают с Московской кольцевой автомобильной дорогой, за исключением новых районов, постепенно выходящих за ее границы. Оставшаяся часть московского мегаполиса находится на территории Московской области. Что касается Санкт-

Петербурга, то здесь ситуация более сложная. В его структуру включены 8 городов и 21 поселок, не входящие в состав городского ядра и часто не имеющие с ним даже общей границы. Таким образом, городская агломерация Санкт-Петербурга складывается из муниципальных образований, входящих в состав Санкт-Петербурга и Ленинградской области, причем территории этих двух регионов представляют собой «чересполосицу»: например, г. Ломоносов входит в состав Санкт-Петербурга, а Ломоносовский район – в Ленинградскую область, Всеволожск (Ленинградская область) расположен ближе к городскому ядру, чем Пушкин и Павловск (Санкт-Петербург).

Подобная ситуация делает актуальными по меньшей мере две проблемы. Во-первых, это особенности организации местного самоуправления в пригородных муниципалитетах, входящих в состав Москвы и Санкт-Петербурга. Во-вторых, это формы и методы координации общих вопросов в рамках городских агломераций Москвы и Санкт-Петербурга, территория которых относится к разным субъектам Федерации.

Что касается первого вопроса, то в случае Москвы Зеленоград вообще не является самостоятельным муниципальным образованием, а представляет собой административный округ, на территории которого расположено 5 муниципалитетов. Законодательство Санкт-Петербурга урегулировало данный вопрос по-другому – путем передачи пригородным муниципалитетам дополнительных полномочий. На практике данным муниципалитетам передавались в муниципальную собственность отдельные городские объекты, в основном в ограниченных масштабах.

Между тем вопрос требует системного решения. Фактически на населенные пункты, расположенные вне территории городского ядра, не распространяется принцип единства городского хозяйства, рассмотренный выше применительно к действительно внутригородским территориям. Содержательно их положение ничем не отличается от аналогичных муниципальных образований Московской и Ленинградской областей, и в принципе нет никаких оснований для отсутствия у них муниципального статуса либо для ограничения круга решаемых ими вопросов местного значения. Причем и

здесь возможна дифференциация: часть из них могла бы решать вопросы в масштабе поселения, часть – городского округа.

В принципе, возможно несколько механизмов обеспечения подобной гибкости:

- закрепление в законодательстве городов федерального значения (как это было сделано в Санкт-Петербурге) различного объема полномочий для разных типов муниципальных образований в рамках городской территории (например, выделение внутригородских территорий, внутригородских территорий-поселений; внутригородских территорий – городских округов<sup>54</sup>);
- закрепление в законодательстве городов федерального значения (как это было сделано в Москве) механизма передачи общегородских полномочий на муниципальный уровень.

И тот, и другой подход имеет свои достоинства и недостатки. Так, четкое разделение внутригородских территорий по различным типам позволяет снизить воздействие субъективных факторов на передачу полномочий и закрепить за каждой из групп собственный набор доходных источников. Однако это достаточно жесткий механизм, и он может не учитывать специфические характеристики отдельных населенных пунктов. Передача полномочий является более гибким механизмом, однако в этом случае влияние субъективных факторов неизбежно будет гораздо более значимым, и нет возможности создать финансовые стимулы путем закрепления на постоянной основе дополнительных доходных источников (финансовые средства для исполнения переданных полномочий должны передаваться в виде субвенций). В принципе, возможно использовать некоторую комбинацию обоих подходов: например, закрепить перечень вопросов местного значения на уровне поселений, а дополнительные полномочия передавать с общегородского уровня в индивидуальном порядке.

Что касается вопросов координации в рамках городских агломераций Москвы и Санкт-Петербурга, то здесь вопрос представ-

---

<sup>54</sup> Термин «внутригородские территории – городские округа» выглядит достаточно нелогично, однако это является лишь отражением противоречивых последствий произвольного включения отдельных, достаточно отдаленных населенных пунктов в состав городов федерального значения.

ляется более сложным. Сейчас если такая координация и осуществляется в ограниченных масштабах, то это происходит на уровне субъектов Федерации: Москвы и Московской области, Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Так, образованы Объединенная комиссия московской городской Думы и московской областной Думы по координации законотворческой деятельности, Координационная комиссия Санкт-Петербурга и Ленинградской области по региональному планированию и сотрудничеству. Вполне закономерно, что работа комиссий в значительной степени сконцентрирована на вопросах, по которым «эффекты перелива» между городом и областью наиболее значимы. Например, в течение 2004 г. московская комиссия рассматривала вопросы экологического законодательства, транспортные проблемы, стратегию в сфере утилизации отходов. Однако роль подобных объединенных органов в целом достаточно невелика. Более радикальные варианты подразумевают объединение городов федерального значения с окружающими их областями. Данный вопрос периодически встает на повестку дня, в случае Санкт-Петербурга и Ленинградской области даже подписывались соглашения о поэтапном объединении.

В то же время само по себе сотрудничество двух субъектов Федерации не полностью решает проблему управления городскими агломерациями. Городские агломерации Москвы и Санкт-Петербурга занимают далеко не всю территорию окружающих их областей и, более того, в большинстве своем представляют собой наименее проблемные с точки зрения экономического и социального развития части области. Поэтому, как представляется, управление городскими агломерациями является самостоятельной задачей, не сводимой к общему межрегиональному взаимодействию.

Причем очевидно, что эта задача не имеет простого решения. Необходимо сформировать механизмы, позволяющие городам федерального значения как субъектам Федерации осуществлять координацию своей деятельности с муниципалитетами на территории близлежащих областей, входящих в соответствующую городскую агломерацию. Подобный координационный орган должен был бы включать:

- представителей города федерального значения;
- представителей области, окружающей данный город;

- представителей окраинных муниципалитетов, входящих в городское ядро города федерального значения;
- представителей пригородных муниципалитетов, входящих в состав города федерального значения;
- представителей муниципалитетов, входящих в городскую агломерацию и находящихся вне территории города федерального значения.

Остается открытым вопрос: в работе подобного координационного органа должны участвовать все перечисленные выше муниципальные образования либо только представители каждой из указанных групп? И тот, и другой подход имеет свои достоинства и недостатки. В первом случае координационный орган окажется чрезмерно большим для того, чтобы обеспечивать оперативное решение возникающих вопросов. Во втором – представители могут оказаться в большей мере ориентированными на решение проблем собственных муниципальных образований, чем в целом той группы, которую они представляют. На практике было бы целесообразно сочетать оба подхода, создав более узкий орган по оперативному решению текущих вопросов и более широкий – для определения стратегии и контроля за принимаемыми решениями.

Однако координационный орган не решает всех вопросов, связанных с функционированием городских агломераций. Это хорошо видно на примере проблемы вывода из центра Москвы промышленных предприятий, расположение которых в данных районах, как уже указывалось выше, не имеет под собой экономического основания и является наследием периода отсутствия рынка земли и недвижимости, характерного для посткоммунистических городов. Данный процесс идет более медленными темпами, чем предполагалось изначально, и причины этого необходимо искать как раз в отсутствии единого управления на уровне городской агломерации. Во-первых, вывод предприятий означает для московских властей потерю рабочих мест и налоговой базы, что рассматривается как нежелательные последствия подобной реструктуризации. «С одной стороны, город хочет сохранить рабочие места и налоговые поступления от предприятий, с другой – освободить участки для жилищного и коммерческого строительства. Совместить все это довольно сложно» (Кулибина А., с. 8). Во-вторых, предлагаемые в

области участки для вывода предприятий расположены достаточно далеко, на расстоянии 50–80 км, что может быть оправдано сложившейся системой пригородного расселения, но далеко не всегда устраивает инвесторов. В такой ситуации не решаются ни проблемы повышения эффективности использования городских земель, ни экологические проблемы г. Москвы.

Вряд ли на настоящий момент можно с учетом политических реалий предложить практические механизмы формирования органов управления (а не только координации) городскими агломерациями городов федерального значения, тем более что мировой опыт не дает очевидных примеров успешного решения данной задачи. Тем не менее необходимо учитывать, что актуальность данного вопроса со временем будет возрастать, и в любом случае придется так или иначе искать возможные варианты.

Таблица 4.1

**Полномочия внутригородских территорий в рамках различных моделей муниципальной организации (международный опыт)**

Модели организации управления	Одноуровневая с элементами децентрализации			Двухуровневая		Одноуровневая децентрализованная		
	Нью-Йорк	Париж	Берлин	Монреаль	Торонто до 1998 г.	Будапешт	Лондон	
Функции органов местного самоуправления	1	2	3	4	5	6	7	8

**Участие в решении общегородских вопросов**

Участие в планировании строительства и земельного зонирования	+	+	+	+	+	+	+
Выступления на собраниях городского совета и письменные обращения на имя мэра	+	+	+	+	+	+	
Контроль за качеством муниципальных услуг, предоставляемых городом	+						+

Продолжение таблицы 4.1

1	2	3	4	5	6	7	8
Согласование условий приема населения в различные учреждения социальной сферы (детские сады, дома престарелых и т.п.), устанавливаемых городским советом		+					
<b>Регулятивные функции</b>							
Установление налоговых ставок					+		+
Установление тарифов и платежей пользователей				+	+	+	+
Содействие социальноэкономическому развитию районов			+	+	+	+	+
Распределение социального жилья		+					+
Определение границ территорий, обслуживаемых начальными школами			+				
Выдача разрешений и лицензий				+	+		
<b>Предоставление муниципальных услуг</b>							
Содержание спортивных сооружений		+	+	+	+	+	+
Содержание дорог и мостов местного значения				+	+	+	+

Продолжение таблицы 4.1

1	2	3	4	5	6	7	8
Содержание парков				+	+		+
Содержание учреждений культуры и отдыха местного значения				+	+		+
Сбор и вывоз мусора				+		+	+
Содержание детских домов и детских дошкольных учреждений			+			+	
Содержание интернатов для престарелых и приютов для бездомных			+				+
Уличное освещение					+		+
Обеспечение противопожарной безопасности					+		+
Библиотечное обслуживание							+
Обеспечение предоставления отдельных услуг в сфере здравоохранения						+	
Предоставление начального, среднего и среднеспециального образования							+

## **Заключение**

Данное исследование проблем организации местного самоуправления в городах федерального значения не только не является исчерпывающим, но претендует лишь на формулировку наиболее общих подходов к формированию системы местного самоуправления в этих городах. Тем не менее на его основе могут быть сделаны некоторые выводы, важные для перспектив нормативно-правового регулирования данного вопроса, а также для решения практических проблем организации местного самоуправления.

1. Современные теоретические подходы, а также международный опыт демонстрируют неэффективность и нецелесообразность полной централизации власти и управления на крупных городских территориях. Теоретически наиболее предпочтительной считается двухуровневая модель – существование муниципальной власти на уровне и города, и внутригородских территорий. Однако на практике наибольшее распространение получила одноуровневая модель с элементами децентрализации, когда на внутригородских территориях создаются выборные органы, но их полномочия и финансовая самостоятельность в определенной мере ограничиваются по сравнению с самостоятельными муниципальными образованиями.

2. Существуют объективные основы для разделения функций между общегородским уровнем и внутригородскими территориями в городах федерального значения, связанные с наличием экономии на масштабе и «эффектов перелива» (то, что в российской практике достаточно расплывчато и некорректно называют принципом единства городского хозяйства), влиянием на качество жизни населения, а также необходимостью создания «системы сдержек и противовесов» в городском управлении. В то же время подобное разделение нельзя осуществить в соответствии с подходами, используемыми в федеральном законодательстве о местном самоуправлении применительно к поселениям, муниципальным районам и городским округам.

3. За внутригородскими территориями в первую очередь должно закрепляться оказание услуг, не имеющих экономии на масштабе, предоставление которых возможно в условиях конкурент-

ной среды и потребление которых имеет локальный характер. В условиях городов федерального значения важно также участие местных органов власти в решении общегородских вопросов, в первую очередь связанных с планированием землепользования и строительством. Гораздо более широкий спектр полномочий должен быть закреплен за внутригородскими территориями-пригородами, не входящими в состав городского ядра, поскольку в данном случае принцип единства городского хозяйства не действует, и нет оснований для ограничения их компетенции по сравнению с другими муниципальными образованиями соответствующего размера и статуса.

4. Наиболее предпочтительными для закрепления за внутригородскими территориями являются поимущественные налоги (при условии скорейшего перехода к рыночной оценке жилой недвижимости) и налоги на малый бизнес. Закрепление подоходного налога в условиях городов федерального значения является менее обоснованным. В то же время необходимо исходить из того, что целесообразно обеспечить покрытие подавляющей части расходов внутригородских территорий за счет собственных доходов, минимизируя предоставление нецелевой финансовой помощи.

5. В перспективе все более актуальными будут становиться вопросы координации деятельности и управления на уровне городских агломераций Москвы и Санкт-Петербурга, выходящих далеко за границы городов федерального значения. Международный опыт не дает очевидных примеров успешного решения данной проблемы, которые можно было бы взять за образец. Тем не менее целесообразно начать поиск возможных решений уже сейчас.

Все изложенное выше позволяет сделать вывод об отсутствии оснований для того, чтобы оставлять регулирование местного самоуправления в городах федерального значения на усмотрение общегородских органов власти. Данный процесс неизбежно будет неэффективным, поскольку местное самоуправление ограничивает монополию общегородских органов на власть и управление и потому всегда будет рассматриваться ими как нежелательный конкурент. В то же время невозможно регулирование местного самоуправления в городах федерального значения на основе Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в

РФ». В этих условиях, с учетом необходимости универсального обеспечения гарантий граждан на осуществление местного самоуправления, наиболее целесообразно регулирование организации и функционирования местного самоуправления в городах федерального значения отдельным законодательным актом федерального уровня.

## **Список использованных источников информации**

### **1. Литературные источники**

Barlow M. (1999). Amsterdam and the Question of Metropolitan Government. Amsterdam: University of Amsterdam Press.

Bish R., Warren R. (1972). Scale and Monopoly Problems in Urban Government Services // Urban Affairs Quarterly. Vol. 8.

Bish R. (1996). Amalgamation: Is It a Solution? // A paper prepared for Local Government Institute, Victoria. March 1996.

Bish R. (1999a). Regional District Review – 1999: Issues and Interjurisdictional Comparisons // A paper prepared for Local Government Institute, Victoria. September 1999.

Bish R. (1999b). Local Government Service Production in the Capital Region // A paper prepared for Local Government Institute, Victoria. April 1999.

Bish R., Clemens E. (1999). Local Government in British Columbia. Union of British Columbia Municipalities.

Bish R. (2001). Local Government Amalgamations. Discredited Nineteenth-Century Ideals Alive in the Twenty-First // C.D. Howe Institute Commentary. № 150. March.

Berg L. van den (1987). The Urban Life Cycle and the Role of a Market-Oriented Revitalization Policy // Western Europe in Urban Change in the United States and Western Europe. Comparative Analysis and Policy. Washington: The Urban Institute Press, D.C.

Berg L. van den, Braun E., Meer J. van der, Otgaar A. (1998). The Inner-city Economy in a Polycentric Urban Region, Rotterdam: Euricur.

Berg L. van den et al (1982). Urban Europe. The Study of Growth and Decline. Oxford: Pergamon.

Berg L. van den (1987). Urban Systems in a Dynamic Society. Ashgate Pub Co.

Bertaud A., Bertaud B. (1995). Cities without Land Markets: Location and Land Use in the Socialist City. The World Bank // Policy Research Working Paper. № 1477.

Bertaud A. (1999). Cracow in the Twenty First Century: Princes or Marchants? A city's structure under the conflicting influences of land

markets, zoning regulations and a socialist past, prepared for the World Bank.

Bertaud A., Bertaud M.A. (2000). The Spatial Development of Warsaw Metropolitan Area. Comments on «Warsaw Development Strategy until the Year 2010», prepared for the World Bank. June.

Brenner N. (2003). Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe // *European Urban and Regional Studies*. № 10(4). P. 297–324.

Bourne L.S. (1996). Reinventing the Suburbs: Old Myths and New Realities // *Progress in Planning*. Vol. 46. P. 163–185.

Collin J-P., Leveilee J. (2003). Municipal Organization in Canada. Tradition and Transformation, varying from Province to Province. Monreal: *Villes Regions Monde*.

Harvey D. (1989). *The Urban Experience*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Hirsh W.Z. (1964). Local Versus Areawide Urban Government Services // *National Tax Journal*. № 17 (December). P. 331–339.

Johnston R.J. (1980). *City and Society*., London: Penguin.

Jones V. (1942). *Metropolitan Government*. Chicago: University of Chicago Press.

Kaplan H. (1982). *Reform, Planning and City Politics: Montreal, Winnipeg, Toronto*. Toronto: University of Toronto.

Kraaijestein M. (2002). Metropolitan Government in London, Paris and Berlin 1920-2000 // Dijk H. van (ed.) *The European Metropolis 1920–2000. Proceedings of a Conference at The Centre of Comparative European History*. Berlin.

Keating M. (1995). Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice // Judge D., Stoker G. and Wolman H. *Theories of Urban Politics*. London: Sage Publications.

Kitchen H. (2003). *Municipal Restructuring: Are There lessons to be learned from the Canadian Experience?* Thesis for the presentation at the Institute for the economy in Transition. Moscow, Russia. September 25. <http://www.iet.ru/publication.php?folder-id=44&publicationid=1300>

Kitchen H. (2002). *Municipal Revenue and Expenditure Issues in Canada* // *Canadian tax papers*. № 107.

Knox P. (ed.) (1993). *The Restless Urban Landscape*., N.J.: Prentice Hall, Englewood Cliffs.

Lefevre Ch. (2002). Building Metropolitan Government in Europe: 1960–2000. From Functional to Political Legitimacy.

Mieszowski P., Mills E. (1993). The Causes of Metropolitan Suburbanization // *Journal of Economic Perspectives*. № 7. P. 135–147.

Mills E. (1993). The Measurement and Determinants of Suburbanization // *Journal of Urban Economics*. № 32. P. 377–387.

Mills E., Lubuele L. (1997). Inner Cities // *Journal of Economic Literature*. Vol. XXXV (June). P. 727–756.

Norton A. (1994). *International Handbook of Local and Regional Government. A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Cheltenham: Edward Elgar, UK.

Ostrom V., Tiebout Ch., Warren R. (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry // *American Political Science Review*. № 55. P. 831–842.

Ostrom V. (1973). *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.

Pallai K. (eds) (2003). *The Budapest Model. A Liberal Urban Policy Experiment*. Budapest: Open Society Institute, Local Government and Public Service Reform Initiative.

Quebec Government (2000). *Municipal reorganization: Changing Our Ways to better Serve the Public*. The White Paper.

Reed Th. (1925). The Region, a New Governmental Unit // *National Municipal Review*. № 14 (July). P. 417–423.

Regulski J. (2003). *Local Government Reform in Poland: an Insider's Story*. Budapest: Open Society Institute, Local Government and Public Service Reform Initiative.

Sancton A. (1998). Why Unicity Matters: An Outsider's View // Klos N. (eds.) *The State of Unicity – 25 Years Later*. Winnipeg: Institute of Urban Studies.

Sancton A. (2002). Signs of Life? The Transformation of Two-Tier Metropolitan Government // Andrew C., Graham K., Philips S. (eds.). *Urban Affairs. Back on the Political Agenda* (ed. by). Canada: McGill-Queen's University Press.

Sancton A. (2004). Beyond the Municipal: Governance for Canadian Cities // *Options Politiques*. Vol. 25. № 2 (February). P. 26–31.

Slack E. (2001). Fiscal Aspects of Alternative Methods of Governing Large Metropolitan Areas //A paper prepared for the World Bank Institute. Washington, D.C. October.

Slavgorodskaya M. (2004). The International Competitiveness of a Metropolitan Region in Mingardo G. / Van Hoek M. (eds.) Urban Management in Europe. Towards a Sustainable Development. Rotterdam: Erasmus University Press,.

Stephens G.R., Wikstrom N. (2000). Metropolitan Government and Governance. Theoretical Perspectives, Empirical Analysis and the Future. New York, Oxford: Oxford University Press.

Studenski P. (1930). The Government of Metropolitan Areas in the United States. New York: National Municipal League.

Swianiewicz P. (2002). Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe. Budapest: Open Society Institute, Local Government and Public Service Reform Initiative.

Tiebout Ch. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures // Journal of Political Economy. № 44. P. 416–424.

Tindal C.R., Tindal S.N. (2004). Local Government in Canada, Ontario: Nelson.

Thomas H.R. (1925). The Region, a New Governmental Unit // National Municipal Review. № 14. P. 156–163.

Thorns D.C. (1972). Suburbia. London: MacGibbon.

Walker R. (1981). A theory of Suburbanization: Capitalism and the Construction of Space in the US // Urbanization and Urban Planning in Capitalist Society / Eds. M. Dear and A.J. Scott. New York: Methuen.

Антонов И.Е. Анализ формирования и функционирования финансов региона г. Москва. М.: Библиотека Фонда современного федерализма, 2004.

Антонов И.Е. Повышение эффективности формирования и функционирования финансов региона г. Москва. М.: Библиотека Фонда современного федерализма, 2004.

Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. М.: Дело и Сервис, 2000.

Белов А.В., Демин С.В. Санкт-Петербург в бюджетной системе Российской Федерации. СПб.: ГП Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2002.

Десятилетие экономических реформ в Санкт-Петербурге / Под общ. ред. С.А. Васильева. ГП Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр». СПб.: ГП МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2001.

Комментарий к Уставу города Москвы. М.: НОРМА, 2002.

Кулибина А. Заводы на распустье // Недвижимость: стены для бизнеса. Приложение к газете «Ведомости». № 7 [11]. Сентябрь 2004 г.

Лаппо Т.М. География городов. Учебное пособие для географических факультетов вузов. М.: Гуманитарный издательский центр ВЛАДОС, 1997.

Паркинсон М., Хардинг А. Города Европы к 2000 году: новая эра предпринимательства? // Городское управление. 1998. № 10.

Тальвиц М., Гальперин А., Бакли Р., Мини Ф. и др. От комиссаров до мэров. Города стран с переходной экономикой. Всемирный банк, 2000.

## **2. Нормативно-правовые документы Москвы, регулирующие организацию управления на внутригородских территориях**

Устав г. Москвы (утвержден Законом г. Москвы от 28 июля 1995 г.).

Закон г. Москвы от 5 июля 1995 г. № 13-47 «О территориальном делении г. Москвы».

Закон г. Москвы от 10 июля 1996 г. № 26-77 «О территориальном общественном самоуправлении в г. Москве».

Закон г. Москвы от 10 марта 1999 г. № 27 «О территориальных единицах с особым статусом в г. Москве».

Закон г. Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в г. Москве».

Закон г. Москвы от 11 июня 2003 г. № 40 «О государственной и муниципальной символике в г. Москве».

Закон г. Москвы от 15 октября 2003 г. № 59 «О наименованиях и границах внутригородских муниципальных образований в г. Москве».

Закон г. Москвы от 29 октября 2003 г. № 65 «О порядке государственной регистрации уставов муниципальных образований в г. Москве».

Закон г. Москвы от 25 февраля 2004 г. № 10 «О статусе выборного должностного лица местного самоуправления в городе Москве».

Закон г. Москвы от 25 февраля 2004 г. № 9 «О статусе депутата муниципального Собрания внутригородского муниципального образования в г. Москве».

Закон г. Москвы от 24 марта 2004 г. № 15 «О муниципальной службе в городе Москве».

Постановление правительства Москвы от 20 марта 2001 г. № 262-ПП «О концепции дальнейшего развития местного самоуправления в городе Москве».

Постановление правительства Москвы от 3 сентября 2002 г. № 717-ПП «О проекте Закона г. Москвы «О порядке наделения органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований г. Москвы отдельными государственными полномочиями органов государственной власти г. Москвы».

Постановление правительства Москвы от 24 сентября 2002 г. № 792-ПП «О первоочередных мерах по совершенствованию деятельности территориальных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления г. Москвы».

Постановление правительства г. Москвы от 3 декабря 2002 г. № 981-ПП «Об образовании территориальных органов исполнительной власти города Москвы – Управ районов».

Постановление правительства Москвы от 17 декабря 2002 г. № 1023-ПП «О проекте закона г. Москвы «О выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления в г. Москве».

Постановление правительства Москвы от 5 августа 2003 г. № 655-ПП «О порядке организации финансовыми органами г. Москвы кассового обслуживания исполнения бюджетов муниципальных образований».

Постановление московской городской Думы от 18 мая 2004 г. № 38 «О порядке и общих принципах организации самоуправления в г. Москве».

Распоряжение мэра г. Москвы от 6 апреля 2001 г. № 316-РМ «О положении об административном округе г. Москвы и примерной структуре префектуры административного округа г. Москвы».

### **3. Нормативно-правовые документы Санкт-Петербурга, регулирующие организацию управления на внутригородских территориях**

Устав Санкт-Петербурга от 28 февраля 1998 г. № 13-4.

Закон Санкт-Петербурга от 8 октября 1996 г. № 112-44 «О структуре администрации Санкт-Петербурга».

Закон Санкт-Петербурга от 31 декабря 1996 г. № 186-59 «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга».

Закон Санкт-Петербурга от 23 июня 1997 г. № 111-35 «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге».

Закон Санкт-Петербурга от 9 декабря 1997 г. № 207-67 «О порядке регистрации уставов муниципальных образований Санкт-Петербурга».

Закон Санкт-Петербурга от 29 декабря 1997 г. № 228-44 «Об учете мнения граждан при установлении и изменении границ муниципальных образований».

Закон Санкт-Петербурга от 3 июля 1998 г. № 158-24 «О наименованиях муниципальных образований Санкт-Петербурга».

Закон Санкт-Петербурга от 15 февраля 2000 г. № 53-8 «О муниципальной службе в Санкт-Петербурге».

**Закон Санкт-Петербурга от 6 апреля 2000 г. № 137-12 «О порядке передачи объектов государственной собственности Санкт-Петербурга в собственность муниципальных образований».**

Закон Санкт-Петербурга от 24 июля 2000 г. № 356-36 «О реестрах муниципальных должностей в Санкт-Петербурге».

Закон Санкт-Петербурга от 19 декабря 2003 г. № 734-110 «О выборах депутатов муниципальных советов в Санкт-Петербурге».

Распоряжение мэра Санкт-Петербурга от 20 апреля 1994 г. № 373-р «О структуре и предельной штатной численности работ-

ников аппарата территориальных органов исполнительной власти Санкт-Петербурга (районных администраций)».

Распоряжение губернатора Санкт-Петербурга от 15 июля 1998 г. № 659-р «О Совете по местному самоуправлению в Санкт-Петербурге».

Приказ губернатора Санкт-Петербурга от 29 декабря 1998 г. № 96-п «О взаимодействии территориальных и отраслевых органов администрации Санкт-Петербурга с органами местного самоуправления».

Приказ губернатора Санкт-Петербурга от 16 ноября 2000 г. № 51-п «Об утверждении положения о комитете по взаимодействию с органами местного самоуправления».

## **ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА**

**В серии «Научные труды» вышли в свет  
(на русском языке) следующие работы:**

№ 86Р Колл. авт. **Корпоративное управление в российской промышленности. 2004.**

№ 83Р Пономаренко С. **Финансовый сектор и издержки инфляции в странах с переходной экономикой. 2004.**

№ 81Р Колл. авт. **Реформирование унитарных предприятий в российской экономике: отраслевой и региональный аспекты. 2004.**

№ 80Р Дробышевский С.М., Полевой Д.И. **Проблемы создания единой валютной зоны в странах СНГ. 2004.**

№ 79Р Колл. авт. **Сельская бедность и сельское развитие в России. 2004.**

№ 78Р Шишкин С.В., Заборовская А.С. **Формы участия населения в оплате социальных услуг в странах с переходной экономикой. 2004.**

№ 77Р Колл. авт. **Выбор денежно-кредитной политики в стране – экспортере нефти. 2004.**

№ 76Р Воскобойников И. Б. **Нерыночный капитал и его влияние на динамику инвестиций в российской экономике. 2004.**

№ 75Р Колл. авт. **Проблемы и практика перехода военной организации России на новую систему комплектования. 2004.**

№ 74Р Колл. авт. **Перспективы реформирования аграрной политики России. 2004.**

№ 73Р Колл. авт. **Экономико-правовые факторы и ограничения в становлении моделей корпоративного управления. 2004.**

№ 72Р Дежина И. Г., Салтыков Б. Г. **Механизмы стимулирования коммерциализации исследований и разработок.** 2004.

№ 71Р Колл. авт. **Проблемы интеграции России в единое европейское пространство.** 2003.

№ 70Р Колл. авт. **Факторы экономического роста российской экономики.** 2003.

№ 69Р Колл. авт. **Финансовые рынки в переходной экономике: некоторые проблемы развития.** 2003.

№ 68Р Колл. авт. **Импортированные институты в странах с переходной экономикой: эффективность и издержки.** 2003.

№ 67Р Колл. авт. **Налоговая реформа в России: проблемы и решения (в 2-х томах).** 2003.

№ 66Р Колл. авт. **Совершенствование системы закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд.** 2003.

№ 65Р Колл. авт. **Инвестиционное поведение российских предприятий.** 2003.

№ 64Р В. Носко, А. Бузаев, П. Кадочников, С. Пономаренко. **Анализ прогнозных свойств структурных моделей и моделей с включением результатов опросов предприятий.** 2003.

№ 63Р Колл. авт. **Рынок покупных ресурсов в российском сельском хозяйстве.** 2003.

№ 62Р П. Кадочников, С. Синельников-Мурылев, С. Четвериков. **Импортозамещение в Российской Федерации в 1998–2002 гг.** 2003.

№ 61Р Денисенко М. Б., Хараева О. А., Чудиновских О. С. **Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада.** 2003.

№ 60Р Колл. авт. **Финансовые аспекты реформирования отраслей социальной сферы.** 2003.

№ 59Р Колл. авт. **Пенсионная реформа: социальные и экономические аспекты.** 2003.

№ 58Р Колл. авт. **Сравнительный анализ денежно-кредитной политики в переходных экономиках.** 2003.

№ 57Р Цухло С. В. **Конкуренция в российской промышленности (1995–2002 гг.).** 2003.

№ 56Р Дежина И. Г. **Проблемы прав на интеллектуальную собственность.** 2003.

№ 55Р Радыгин А. Д., Энтов Р. М., Межераупс И.В. **Особенности формирования национальной модели корпоративного управления.** 2003.

№ 54Р Колл. авт. **Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения.** 2003.

№ 53Р А. Г. Вишневский, Е. М. Андреев, А. И. Трейвиш. **Перспективы развития России: роль демографического фактора.** 2003.

№ 52Р С. Синельников-Мурылев, С. Баткибеков, П. Кадочников, Д. Непелов. **Оценка результатов реформы подоходного налога в Российской Федерации.** 2003.

№ 51Р П. Казначеев. **Прагматизм и либеральное мировоззрение.** 2002.

№ 50Р Колл. авт. **Налоговая реформа в России: анализ первых результатов и перспективы развития.** 2002.

№ 49Р П. Кадочников. **Внешние факторы денежно-кредитной политики РФ.** 2002.

№ 48Р Колл. авт. **Дерегулирование российской экономики: механизм воспроизводства избыточного регулирования и институциональная поддержка конкуренции на товарных рынках.** 2002.

№ 47Р Колл. авт. **Проблемы агропродовольственного сектора.** 2002.

№ 46Р Р.М. Энтов, В.П. Носко, А.Д. Юдин, П.А. Кадочников, С.С. Пономаренко. **Проблемы прогнозирования некоторых макроэкономических показателей.** 2002.

№ 45Р С. Дробышевский, А. Козловская. **Внутренние аспекты денежно-кредитной политики России.** 2002.

№ 44Р С.Н. Смирнов, Н.И. Исаев, А.А. Гудков, Л.Д. Попович, С.В. Шишкин. **Социальное обеспечение экономических реформ.** 2002.

№ 43Р А. Радыгин, Р. Энтов, Н. Шмелева. **Проблемы слияний и поглощений в корпоративном секторе.** 2002.

№ 42Р В.А. Бессонов, С.В. Цухло. **Анализ динамики российской переходной экономики.** 2002.

№ 41Р А. Радыгин, Р. Энтов, И. Межераупс. **Проблемы правоприменения (инфорсмент) в сфере защиты прав акционеров.** 2002.

№ 40Р **Экономический рост: после коммунизма** (Материалы международной конференции). 2002.

№ 39Р Э. Ватолкин, Е. Любошиц, Е. Хрусталева, В. Цымбал. **Реформа системы комплектования военной организации России рядовым и младшим командным составом.** Под редакцией Е. Гайдара и В. Цымбала, 2002.

№ 38Р **Инвестиционная привлекательность регионов: причины различий и экономическая политика государства.** Сборник статей под редакцией В.А. Мау, О.В. Кузнецовой, 2002.

№ 37Р Н. Карлова, И. Кобута, М. Прокопьев, Е. Серова, И. Храмова, О. Шик. **Агропродовольственная политика и международная торговля: российский аспект.** 2001.

№ 36Р А.Д. Радыгин, Р.М. Энтов. **Корпоративное управление и защита прав собственности: эмпирический анализ и актуальные направления реформ.** 2001.

№ 35Р Ю.Н. Бобылев. **Реформирование налогообложения минерально-сырьевого сектора.** 2001.

№ 34Р **Эконометрический анализ динамических рядов основных макроэкономических показателей.** 2001.

№ 33Р С. Цухло. **Анализ факторов, определяющих реальное финансово-экономическое состояние российских промышленных предприятий.** 2001.

№ 32Р С. Жаворонков, В. Мау, Д. Черный, К. Яновский. **Дерегулирование российской экономики.** 2001.

№ 31Р **Проблемы становления новой институциональной структуры в переходных странах.** Сборник статей, 2001.

№ 30Р В.А. Бессонов. **Трансформационный спад и структурные изменения в российском промышленном производстве.** 2001.

№ 29Р Е.Г. Потапчик, С.К. Салахутдинова, С.В. Шишкин. **Бюджетное финансирование федеральных учреждений здравоохранения.** 2001.

№ 28Р **Некоторые проблемы денежно-кредитной политики в переходной экономике.** Сборник статей, 2001.

№ 27Р С. Дробышевский, А. Золотарева, П. Кадочников, С. Синельников. **Перспективы создания стабилизационного фонда в РФ.** 2001.

№ 26Р **Посткоммунистическая Россия в контексте мирового социально-экономического развития. Материалы международной конференции.** 2001.

№ 25Р С. Шишкин. **Реформа финансирования российского здравоохранения.** 2000.

№ 24Р **Совершенствование межбюджетных отношений в России.** 2000.

№ 23Р М. Матовников. **Функционирование банковской системы России в условиях макроэкономической нестабильности.** 2000.

№ 22Р Эндрю Добсон. **Долг и инвестиции для субъектов Российской Федерации.** 2000.

№ 21Р Л. Михайлов, Л. Сычева, Е. Тимофеев. **Банковский кризис 1998 года в России и его последствия**. 2000.

№ 20Р **Некоторые актуальные вопросы аграрной политики в России**. 2000.

№ 19Р **Проблемы налоговой системы России: теория, опыт, реформа** (в 2-х томах). 2000.

№ 18Р **Материалы научной конференции «Финансовый кризис: причины и последствия»**. 2000.

№ 17Р С. Дробышевский. **Анализ рынка ГКО на основе изучения временной структуры процентных ставок**. 1999.

№ 16Р **Государственное регулирование экономики: опыт пяти стран**. 1999.

№ 15Р **Некоторые политэкономические проблемы современной России**. 1999.

№ 14Р С. Дробышевский. **Обзор современной теории временной структуры процентных ставок. Основные гипотезы и модели**. 1999.

№ 13Р Е. Гайдар. **Наследие социалистической экономики: макро- и микроэкономические последствия мягких бюджетных ограничений**. 1999.

№ 12Р А. Радыгин, Р. Энтов. **Институциональные проблемы развития корпоративного сектора: собственность, контроль, рынок ценных бумаг**. 1999.

№ 11Р **Реформирование некоторых отраслей социальной сферы России**. 1999.

№ 10Р **Коммунистическое правительство в посткоммунистической России: первые итоги и возможные перспективы**. 1999.

№ 9-1Р В. Мау. **Экономика и право. Конституционные проблемы экономической реформы посткоммунистической России**. 1998.

№ 9Р **Средний класс в России**. Сборник докладов, 1998.

№ 8Р **Политические проблемы экономических реформ: сравнительный анализ.** Сборник докладов, 1998.

№ 7Р С.Г. Синельников-Мурылев, А.Б. Золотарева. **Роль Правительства и Парламента в проводимой бюджетной политике в постсоветской России.** 1998.

№ 6Р **Финансово-экономические проблемы военного строительства и пути их решения** (Материалы научно-практической конференции). 1998.

№ 5Р А.П. Вавилов, Г.Ю. Трофимов. **Стабилизация и управление государственным долгом России.** 1997.

№ 4Р **Либерализация и стабилизация – пять лет спустя.** Сборник докладов, 1997.

№ 3Р **Пять лет реформ.** Сборник статей, 1997.

№ 2Р **Посткоммунистическая трансформация: опыт пяти лет.** Сборник докладов, 1996.

№ 1Р В. Мау, С. Синельников-Мурылев, Г. Трофимов. **Макроэкономическая стабилизация, тенденции и альтернативы экономической политики России.** 1996.

Стародубровская Ирина Викторовна  
Славгородская Маргарита Юрьевна  
Жаворонков Сергей Владимирович

**Организация местного самоуправления  
в городах федерального значения**

*Редакторы: Н. Главацкая, А. Молдавский  
Корректор: Н. Андрианова  
Компьютерный дизайн: В. Юдичев*

Подписано в печать 20.12.04  
Тираж 400 экз.

125993, Москва, Газетный пер., 5  
Тел. (095) 229–6736,  
FAX (095) 203–8816  
E-MAIL – info@iet.ru,  
WEB Site – <http://www.iet.ru>