

*На правах рукописи*  
УДК 321.022

**МОХОРОВА АННА ЮРЬЕВНА**

**ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО  
ЗНАЧЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 23.00.02 – политические институты, этнополитическая конфликтология,  
национальные и политические процессы и технологии

**АВТОРЕФЕРАТ**

**диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук**

Санкт-Петербург  
2005



Работа выполнена на кафедре политологии Санкт-Петербургского  
государственного технического университета

Научный руководитель: доктор политических наук, профессор  
Елисеев Сергей Михайлович

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор  
Стребков Александр Иванович

кандидат политических наук, доцент  
Баранов Николай Алексеевич

Ведущая организация: Санкт-Петербургский государственный  
морской технический университет,  
кафедра политологии

Защита диссертации состоится «16» сентября 2005 года в 15<sup>00</sup> часов на заседании Диссертационного совета Д.212.199.14 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора политических наук при Российском Государственном Педагогическом университете им. А.И. Герцена по адресу: 191186, Санкт-Петербург, наб. р. Мойки, д. 48, корп. 20, ауд. 222

С диссертацией можно ознакомиться в фундаментальной библиотеке Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена.

Автореферат разослан «15» сентября 2005г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета



кандидат исторических наук,  
доцент Л.К.Ермолаева

2006-У  
29428

2261430

## 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Современное российское общество проходит тяжелый путь радикальной системной трансформации: экономической модели, социально-политической системы и основополагающей мировоззренческой парадигмы. Коренным образом изменились взгляды, идеалы и поведение огромной части населения России, в основном сформировалась новая социальная структура. Социально-политические и экономические перемены коснулись буквально всех сфер жизнедеятельности общества, в том числе и политической. Особое внимание стало уделяться проблемам организации власти в обществе, возрождению самоуправления.

**Актуальность темы исследования.** Проблемы местного самоуправления стали в отечественной научной и другой литературе одними из самых актуальных и широко обсуждаемых. Активно издаются учебные работы по муниципальному праву.<sup>1</sup> Проводятся сравнительные исследования местного самоуправления в различных странах.<sup>2</sup> Комментируется отечественное законодательство о местном самоуправлении, анализируются конституционные положения и положения текущего законодательства.<sup>3</sup> Проводятся специальные монографические исследования в сфере российского местного самоуправления, включая его исторические и прогностические моменты.<sup>4</sup> Местному самоуправлению посвящается широкий круг докторских и кандидатских диссертаций.<sup>5</sup> Появились специальные периодические издания, посвященные местному самоуправлению.<sup>6</sup>

Сложившийся за сравнительно короткий период времени отечественный научный литературный комплекс позволяет утверждать, что к настоящему моменту создана достаточно широкая и разнообразная база, обеспечивающая в научно-методологическом плане исследования организации местного самоуправления в Российской Федерации. Тем не менее, вполне естественно,

<sup>1</sup> См., например: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. М.: Юрист, 1997г.; Муниципальное право России: Учебное пособие// Ю.А.Дмитриев, И.В.Мухачев, В.В.Пылин и др. Под ред. Н.А.Шевелевой. СПб.: Изд. Служба СФПК СПбГУ. 1998г. и др.

<sup>2</sup> См., например: Черкасов А.И. Сравнительное местное самоуправление: теория и практика. М. 1998г.; Вульфвич Р., Грибанова Г. Системы местного самоуправления в зарубежных странах// Местное самоуправление: проблемы и перспективы / под ред. Горного М.Б. / Приложение к журналу «Северная Пальмира». – СПб, 1997г.; Муниципальные системы в странах Восточной Европы: конституционные аспекты. М. 1994г.; Органы местного самоуправления в зарубежных странах: сравнительное исследование. М. ЮНИОН, 1994г.; Реформы местного самоуправления в странах Западной Европы. М. ЮНИОН, 1993г. и др.

<sup>3</sup> См., например: Комментарий к Конституции Российской Федерации. М. 1994г., стр.408-420; Конституция Российской Федерации. Комментарий. М., 1994г., стр.548-571; Ясюнас В.А. Местное самоуправление. Комментарий. Разъяснения. М., 1997г. и др.

<sup>4</sup> См., например: Емельянов Н.А. Местное самоуправление в России: генезис и тенденции развития. М. – Тула, 1997г. и др.

<sup>5</sup> См. например: Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. Автореф. диссертации... докт. юрид. наук. Саратов, 1997г., Горбатюк Е.С. Местное самоуправление в Великобритании и России XIX века: сравнительный анализ политико-теоретических моделей. Автореф. диссертации ... канд. политических наук. С-Пб, 2004г. и др.

<sup>6</sup> Свои печатные издания имеют муниципальные образования: например: Кронверкский ист. вестник, Академический вестник и др.



что по значительному кругу вопросов функционирования местного самоуправления существуют серьезные научные дискуссии.<sup>7</sup> Не менее серьезные споры возникают и в практической плоскости: как создавать органы местного самоуправления, какие полномочия им передавать, что считать собственностью органов местного самоуправления и многие другие. Такие споры более ярко проявляются при организации местного самоуправления в двух крупнейших российских городах – Москве и Санкт-Петербурге. Острота проблем муниципального устройства Москвы и Санкт-Петербурга и сложность их решения связаны с особым статусом этих городов.<sup>8</sup> В течении более чем десяти лет вопросы организации и деятельности местного самоуправления в городах федерального значения занимают умы ученых и политиков, но оптимальной модели пока выработано не было.

**Разработанность темы.** Проблема изучения процесса становления института местного самоуправления является комплексной и затрагивает такие научно-исследовательские области, которые всегда находились в центре внимания и плодотворно разрабатывались отечественными и зарубежными исследователями.

Теоретическими источниками исследований проблем местного самоуправления являются труды русских ученых прошлого и начала нынешнего века В.П.Безобразова, А.И.Васильчикова, Л.А.Велихова, А.Д.Градовского, Н.М.Коркунова, Н.И.Лазаревского и др.

Проблемы политико-правовых отношений, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления и его органов, развитие форм народовластия и общественного самоуправления на местном уровне рассматривались в трудах таких российских ученых как С.А.Авакьян, Г.В.Барабышев, А.А.Безуглов, В.В.Васильев, Р.Ф.Васильев, Л.А.Григорян, Ю.А.Дмитриев, И.П.Ильинский, В.Т.Кабышев, А.Е.Когут, М.А.Краснов, О.Е.Кутафин, А.А.Сергеев, Ю.А.Тихомиров, В.И.Фадеев, А.Широков и др.

Проблемам организации местного самоуправления в городах в XIX в. посвящены монографии В.А.Нардовой.<sup>9</sup> Первые попытки изучить деятельность городских общественных учреждений были предприняты самими членами Городских дум в обзорах, изданных к десятилетию действия городского положения<sup>10</sup> и к столетию Жалованной грамоты городам.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> См., например: Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в Российской Федерации// «Круглый стол» в Институте государства и права РАН// Государство и право. 1997г., №5, Местное самоуправление в Санкт-Петербурге: поиск оптимальной модели// Материалы научно-практической конференции. СПб, 2001г. и др.

<sup>8</sup> Согласно Конституции РФ Москве и Санкт-Петербургу придан статус городов федерального значения (ст.65).

<sup>9</sup> Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – нач.90-х годов XIX в. - Л., 1984 г.

Нардова В.А. Самодержавие и городские думы в России в конце XIX- начале XX века. - СПб, 1994 г.

<sup>10</sup> Дитятин И.И. Десять лет С.-Петербургского городского общественного управления.1873-1883г. СПб. 1883г.

<sup>11</sup> Столетие С.-Петербургского городского общества. 1785-1885 гг. СПб., 1885г.

В настоящее время вышел в свет ряд монографий, в которых проводится анализ основных этапов эволюции самоуправления в России, где нашли отражение и вопросы управления и самоуправления в городах.

В разработку актуальных проблем местного самоуправления с каждым годом включается все больше ученых и специалистов различных наук. Среди них можно выделить И. Алебастрову, А.А.Белкину, Т.М.Бялкину, А.А.Кармолицкого, Ю.М.Козлова, И.И.Овчинникова, С.А.Осипяна, Т.Я.Хабриеву и др.

Среди научных исследований по проблемам городского управления необходимо отметить монографию Вульфович Р.М. «Управление в метрополитенских регионах в XXI столетии: политический аспект»<sup>12</sup>, работы Грибановой Г.И.

Важным средством повышения действенности федерального и регионального законодательства, совершенствования правотворческой и правоприменительной деятельности органов власти разных уровней является публикации действующих нормативно-правовых актов в специальных изданиях органов власти. С этой точки зрения следует отметить подготовленное Правительством Москвы совместно с Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации «Собрание действующего законодательства города Москвы».<sup>13</sup> Оперативную информацию о принятых законодательных актах Субъектов Федерации можно почерпнуть в «Вестнике» администраций и законодательных ветвей власти, на официальных сайтах.

Научная литература по организации местного самоуправления в городах федерального значения в настоящее время носит дискуссионный характер. В ней можно встретить мнения экспертов в области местного самоуправления, представителей законодательной и исполнительной ветвей власти Москвы и Санкт-Петербурга, а также представителей муниципальных образований.

Вопросы организации местного самоуправления активно обсуждаются в периодической печати, изданиях муниципальных советов Москвы и Санкт-Петербурга. В Москве создана и работает экспертная группа «Московская альтернатива», которая в течение нескольких лет анализирует состояние дел в организации местного самоуправления в Москве и предлагает свои модели организации местного самоуправления. Некоторые депутаты Московской городской Думы<sup>14</sup> в своих публикациях дают критический анализ существующей системы местного самоуправления и предлагают альтернативные официально принятым в городе моделям. Депутаты Законодательного Собрания Санкт-Петербурга также высказывают свои

<sup>12</sup> Вульфович Р.М. «Управление в метрополитенских регионах в XXI столетии: политический аспект». С-Пб, Изд-во РГПУ им. Герцена, 2001 г.

<sup>13</sup> Собрание действующего законодательства города Москвы. В 6-ти томах, М.: Издательство «Юстицинформ», 2003 г.

<sup>14</sup> См., например: Катаев Д. Реформа органов местного самоуправления в Москве проводится в интересах столичных олигархов. Экономические новости RBC-daily-2003-02-06, Плотников В.К. Функции власти в Москве и их распределение по уровням: Материалы к заседанию Московской городской Думы. М. 15.06.1994 г.

мнения по вопросам организации местного самоуправления в городе.<sup>15</sup>

Из экспертов в области местного самоуправления, предложивших свои концепции реформирования местного самоуправления в Санкт–Петербурге, можно выделить Э.О. Шульца<sup>16</sup>; В.И.Кожевникова.<sup>17</sup>

В дискуссии по проблем организации городского самоуправления активно участвуют представители Санкт–Петербургского гуманитарно–политологического центра «Стратегия».<sup>18</sup>

**Объект исследования:** местное самоуправление как институт публичной власти Российской Федерации.

**Предмет исследования:** особенности организации института местного самоуправления в городах федерального значения – Москве и Санкт–Петербурге.

**Цель диссертационного исследования** состоит в определении места местного самоуправления как института публичной власти в политической системе российского общества, выделении этапов становления местного самоуправления в городах федерального значения Российской Федерации, выявлении политических и иных факторов, влияющих на выбор модели организации местного самоуправления в Москве и Санкт–Петербурге.

Основными задачами в соответствии с выработанной целью являются:

1. Определение содержательных и организационных характеристик взаимодействия государственной и муниципальной власти в Российской Федерации.

2. Изучение основных этапов становления самоуправления в городах России, отношение центральной власти к органам самоуправления и их взаимодействие.

3. Установление особенностей местного самоуправления в городах федерального значения Российской Федерации.

4. Анализ динамики становления систем местного самоуправления в Москве и Санкт–Петербурге.

5. Обобщение существующих в настоящее время подходов к изменению возможностей местных органов власти Москвы и Санкт–Петербурга с точки зрения их участия в городском управлении и влияния на общегородскую политику.

<sup>15</sup> См., например: Кривенченко А.Н. О развитии местного самоуправления в Российской Федерации и в Санкт–Петербурге. Ученые записки Института права Вып №1. СПб, 1999г

<sup>16</sup> Шульц Э.Э Реформа системы управления в мегаполисе Санкт–Петербург// Основные направления реформирования территориальной модели организации местного самоуправления в Санкт–Петербурге. СПб, 2001г.

<sup>17</sup> Кожевников В.И «Разработка территориальной модели местного самоуправления в Санкт–Петербурге»// основные направления реформирования территориальной модели организации местного самоуправления в Санкт–Петербурге. СПб, 2001г.; Кожевников В.И.«Концепция общей схемы власти и управления и концепция местного самоуправления в Санкт–Петербурге» СПб, 1999г

<sup>18</sup> Так, в 1999 году центр выпустил сборник статей «Местное самоуправление в Санкт–Петербурге и Литве – два пути» под редакцией М.Б. Горного, который является директором данного центра. В сборник вошли статьи М. Горного, А. Ошуркова, П. Быстрова, Т. Виноградова и других. Статьи посвящены вопросам становления и развития системы местного самоуправления в Санкт – Петербурге, а также проблемам анализа петербургского и федерального законодательства по вопросам местного самоуправления с точки зрения их соответствия Европейской хартии местного самоуправления.

**Методологическая основа исследования.** Для решения поставленных цели и задач исследования использовались следующие научные подходы к проведению исследования:

-институциональный подход, основанный на выявлении и анализе существующих политико-правовых норм в области организации местного самоуправления, их сопоставлении с существующей практикой применения в процессе становления института местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге, дал возможность оценить значение местного самоуправления как важнейшего социально-политического института со своими особыми характеристиками и процессом развития.

-неоинституциональный подход, способствующий раскрытию влияния субъективных факторов на развитие политических институтов, позволил выявить воздействие когнитивных способностей личностей политиков и их «команд» на выбор моделей местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге.

-исторический подход, направленный на изучение и описание традиций в процессах становления и развития самоуправления в российских городах, на выявление связи прошлого, настоящего и будущего, позволил проанализировать развитие института городского самоуправления, а также динамику изменения законодательства по вопросам местного самоуправления XVIII-XXвв.

-сравнительный подход, целью которого является нахождение общего и особенного в организации местного самоуправления в городах федерального значения Российской Федерации, позволил выявить различия политической культуры и традиций Москвы и Санкт-Петербурга, дал возможность установить их влияние на выбор моделей организации местного самоуправления в данных городах.

**Научная новизна.** Диссертация представляет собой комплексное исследование проблем организации и деятельности местного самоуправления в городах федерального значения.

Новые положения, предложенные в работе, могут быть сведены к следующему:

- раскрыты место и роль местного самоуправления в системе публичной власти Российской Федерации; определены его взаимоотношения с государственной властью и общественными организациями;

- исследован и обобщен опыт организации управления и самоуправления в городах России в XVIII-XXвв.;

- прослежена динамика и выделены основные этапы становления института местного самоуправления в городах федерального значения - Москве и Санкт-Петербурге на основе анализа действующего законодательства двух субъектов федерации, существующей практики его применения конкретными политическими лидерами и их «командами»;

- выявлено влияние культурных и политических традиций на процессы формирования и развития института местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге;

- проведен сравнительный анализ организации местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге, выявлены модели местного самоуправления в городах федерального значения, определены достоинства и недостатки данных моделей, предложены рекомендации по их усовершенствованию.

#### **Основные положения, выносимые на защиту:**

- Перспективы развития института местного самоуправления связаны с его признанием и рассмотрением в качестве специфической разновидности публичной власти, действующей наряду с государственной властью и осуществляющей свои функции собственными средствами независимо от государственной воли.

- Истоки развития местного самоуправления в городах обусловлены историческими и политическими традициями становления национального государства и связаны, во-первых, с масштабом государственной территории, на которой было необходимо создать систему эффективного государственного управления; во-вторых, с тяготением государства к созданию централизованного управления, ограничивающего возможности развития местного самоуправления; в-третьих, с исclusительным характером организации местного самоуправления в угоду интересам государства, без учета мнения населения; в-четвертых, с отсутствием политических и социально-экономических мотивов и стимулов участия граждан в делах местного самоуправления.

- Формирование современных моделей местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге происходило разными путями и темпами из-за существования особых политических, экономических и политико-культурных факторов, сложившихся в каждом субъекте Федерации, с учетом личностей политиков и их «команд».

- На современном этапе организации местного самоуправления в городах федерального значения в качестве основного направления развития института местного самоуправления выступает тенденция к сближению моделей местного самоуправления на основе стремящегося к унификации законодательства и с учетом заимствовании положительного опыта организации местного самоуправления.

- В современной системе публичной власти роль местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге возрастает в силу повышения уровня институциональной определенности в организации и функционировании местного самоуправления, совершенствования законодательной базы местного самоуправления, наделения органов местного самоуправления большими полномочиями, усовершенствования бюджетной организации, накопленного опыта депутатами и муниципальными служащими в области осуществления своих полномочий.

**Теоретическая значимость диссертации.** В процессе исследования выявлено, что местное самоуправление в России находится в процессе становления, его законодательная база еще недостаточна и несовершенна, экономические и финансовые ресурсы крайне ограничены. Особенно это касается городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, в

частности в сфере разграничения полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, определения объектов муниципальной собственности, формирования доходной части бюджета муниципального образования, в вопросах территориальной организации местного самоуправления и проведения выборной кампании в органы местной власти.

Достоверность и обоснованность основных положений, фактологического материала и выводов диссертационного исследования обусловлены системным и междисциплинарным анализом объекта и предмета исследования, изучением их одновременно на методологическом, теоретическом, эмпирическом уровнях, а также разработкой методов адекватных задачам и специфике каждого этапа исследовательской работы.

Обоснованность основных положений обеспечена обсуждением основных аспектов диссертационного исследования на семинарах и дискуссиях различных уровней.

**Практическая значимость исследования** состоит в выявлении и описании основных тенденций функционирования института местного самоуправления в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге как института публичной власти на современном этапе развития российского общества. Результаты исследования, его фактологические и аналитические материалы могут быть использованы для выработки путей дальнейшего совершенствования местного самоуправления, имеют значение для региональных законодательных (представительных) и исполнительных органов власти и муниципальных советов, преподавателей и студентов высших учебных заведений и всех интересующихся проблемами местного самоуправления.

Материалы диссертации могут быть использованы при чтении курсов по отдельным вопросам политологии и теории управления, спецкурсов по организации местного самоуправления, подготовке кадров для местной власти, регионоведению и других.

**Апробация теоретических положений диссертации.** Основное содержание диссертации отражено в трех научных публикациях общим объемом 1,8 п. л.

Результаты работы докладывались и обсуждались на методических семинарах и заседаниях кафедр политологии и социологии и права Санкт-Петербургского государственного политехнического университета.

**Структура диссертации** соответствует целям и задачам исследования. В соответствии с логикой изложения диссертация состоит из введения, трех глав, подразделенных на параграфы, заключения, списка нормативно-правовых актов и литературы, приложений.

## **2. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ.**

**Во введении** обосновывается актуальность темы исследования, освещается степень ее научной разработанности, излагается методология, ставятся цель и задачи исследования, определяется его новизна и положения,

выносимые на защиту, а так же научно-практическая значимость диссертационного исследования.

**Первая глава – «Местное самоуправление как институт публичной власти Российской Федерации»** - посвящена политологическому анализу института местного самоуправления, установлению его сущности и природы, выявлению особенностей организации местного самоуправления в городах и их исторических и политических традиций. Глава состоит из трех параграфов.

**В первом параграфе** – «Местное самоуправление в политической системе российского общества» - дается характеристика, и раскрываются понятия: политическая система, власть, публичная власть, государственная власть, местное самоуправление; рассматриваются особенности местного самоуправления в свете продолжающихся дискуссий о его публично-властной природе.

Политическая система общества представляет собой совокупность государственных институтов и общественных организаций, объединений, правовых и политических норм, принципов организации и осуществления политической власти.

Одним из центральных элементов такой системы является государство. Оно оказывает существенное влияние на политические процессы в обществе, обеспечивает политическую организованность населения и выступает как орудие руководства и управления.

В связи с тем, что государство - это особо сложный социально-политический институт, оно всегда имеет несколько уровней управления и, соответственно, несколько уровней публичной власти.

Автор придерживается взглядов, согласно которым публичная власть имеет разные организационные формы, а местное самоуправление – это разновидность публичной власти, существующая наряду с государственной. Власть органов государства и местного самоуправления, таким образом, по своей природе едина, одинаково производна от власти народа и различается лишь по формам своего осуществления. Противоположные взгляды, отстаивающие государственную природу местного самоуправления, действительно опираются на многие реальности в практике функционирования муниципальных образований. Однако эти реальности могут быть оценены и иным образом. Оптимальная позиция заключается в том, что местное самоуправление не должно отрицаться в качестве специфической разновидности публичной власти, но вместе с тем следует констатировать, что сегодня местное самоуправление не только функционирует внутри государственной системы, но и по сути дела находится в прямой зависимости от приоритетов и критериев государственной политики.

Признание местного самоуправления как особого института публичной власти означает и признание того, что наряду с личным интересом каждого человека существует коллективный интерес местной общины, местного сообщества – муниципальный интерес. Именно местное самоуправление

способно создать органическое сочетание власти и свободы, внешнего управления и внутренней самоорганизации населения.

Таким образом, местное самоуправление – особый самостоятельный институт публичной власти, в рамках которого осуществляется целостная система общественных отношений, связанных с территориальной самоорганизацией населения, самостоятельно решающего вопросы местного значения, вопросы функционирования и устройства местной власти на основе федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации.

Во втором параграфе – «Особенности местного самоуправления в городах Российской Федерации» - указаны основные характеристики местного самоуправления в российских городах, определена доля городского самоуправления в системе местного самоуправления, установлена недостаточность внимания к городскому самоуправлению со стороны законодателей и политиков, выявлены причины особенностей местного самоуправления в крупнейших российских городах – Москве и Санкт-Петербурге.

В научной литературе проблемы городского управления и самоуправления находят отражения в работах специальных отраслей знания, изучающих управление, территориальное устройство, правовые основы самоуправления.<sup>19</sup> Однако комплексный анализ проблем становления и развития местного самоуправления в городах России на современном этапе не проведен, хотя известно, что число городов в России сегодня более тысячи, причем доля городского населения неуклонно растет. Города выступают «основными территориальными образованиями», где происходит жизнь большей части населения. От тех процессов, которые происходят в городах, зависит развитие как местных сообществ, так и всей страны. Изучение динамики становления местного самоуправления в городах России, выявление достоинств и недостатков разных моделей устройства местного самоуправления способствует совершенствованию управления городом.

Законодатель устанавливает единые модели местного самоуправления на всей территории России во всех видах поселений. Тем не менее, особое исключение все же сделано для городов федерального значения – Москвы и Санкт-Петербурга<sup>20</sup>.

Определенные проблемы реализации местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге были совершенно очевидны еще в период разработки основ законодательства о местном самоуправлении в Российской Федерации, но не получили сколько-нибудь однозначной регламентации в силу различных квазидоктринальных разногласий и политической конъюнктуры.

<sup>19</sup> См., например: Основы местного самоуправления в городах России./ Под ред. А.Е.Когута, СПб, 1995г.; Вульфвич Р М Управление в метрополитенских регионах в XXI столетии. СПб, Изд-во РГПУ им. Герцена, 2001г. и другие.

<sup>20</sup> ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.09.1995г., №154-ФЗ.

В связи со спецификой городов Москвы и Санкт-Петербурга в 1997г. в закон о местном самоуправлении все же внесена поправка, устанавливающая в целях «сохранения единства городского хозяйства» особый правовой режим для организации местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге.<sup>21</sup>

Поправка должна была способствовать построению эффективной системы местного самоуправления в городах федерального значения, избежать создания параллельных структур, двоевластия, дублирования функций, предотвратить угрозу растаскивания городского хозяйства по муниципальным образованиям.

Однако в поправке не содержалось определения термина «единство городского хозяйства», что привело к многочисленным научным дискуссиям<sup>22</sup>, а на практике – к тому, что органы государственной власти Москвы и Санкт-Петербурга фактически получили право произвольно решать, что входит в компетенцию местного самоуправления, а что нет, и воспользовались этой возможностью для того, чтобы фактически свести компетенцию местного самоуправления к минимуму.

В третьем параграфе – «Становление и развитие института местного самоуправления в городах России» - исследована и проанализирована динамика становления института городского самоуправления со времен Петра I и до XX века.

В диссертационном исследовании установлено, что русский город в качестве общественной единицы был порождением самого государства, и это обстоятельство, без сомнения, отразилось на всей истории городского управления в России (город в России претерпел известную трансформацию в своей истории, превратившись из города-государства в земскую местную единицу). В России городское управление было организовано «сверху», исходя из потребностей государства в первую очередь<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> ФЗ «О внесении дополнений в ФЗ « Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 17.03.1997г., №55-ФЗ.

<sup>22</sup> См. например, Бакагин Е.А. Особенности правового регулирования полномочий местного самоуправления в С-Петербурге. // <http://msu.spb.ru/base/7-05-1/html> и другие

<sup>23</sup> Так, правительство Петра I в 1699г. в целях оказания содействия развитию промышленности и торговли изменило систему городского управления, но не признало за городом прав юридического лица. Город еще не рассматривался как единое целое, как общественная единица.

Новая попытка организовать городское управление была предпринята в 1718–1724гг. одновременно и в связи с реформами центрального государственного управления, в результате которой были созданы коллегии, которые оказались долговечными и были упразднены лишь судебной реформой 1864г. (См подробнее: Писарькова Л.Ф. Развитие местного самоуправления в России до великих реформ: обычай, повинность, право // Отечественная история 2001г., №2, стр 18-23) Создание магистратов способствовало изменению роли города и его населения в жизни страны, однако и эта реформа не привела к превращению русского города в самоуправляющуюся административную единицу. Однако эти элементы самоуправления являлись, по сути, предшественниками возникших впоследствии органов самоуправления, их зачатками или менее развитыми формами.

Правительство Екатерины II, понимая необходимость развития торговли, промыслов и ремесел, в интересах купечества издало в 1785г. Жалованную грамоту на права и выгоды городам Российской империи. Жалованная грамота расширила и довольно подробно регламентировала организацию и деятельность органов городского самоуправления. Она окончательно закрепила за городом права юридического лица.

Проанализировав развитие самоуправления в Российских городах в указанный период можно прийти к следующим выводам:

- Начиная с 1699г. шел медленный процесс становления местного самоуправления в городах России, на котором отражалась государственная политика с волнами централизации и децентрализации власти.

- Органы местного самоуправления в городах сталкивались со многими проблемами, возникающими и по сей день: проблема разграничения полномочий между центральными органами власти и органами городского самоуправления; проблема бюджетной обеспеченности местных органов власти и др.

- Избирательное законодательство принималось таким образом, что лишало участия в осуществлении самоуправления многие слои населения.

- Тем не менее, в указанный период времени органы городского самоуправления действовали и весьма эффективно осуществляли переданные им функции.

**Вторая глава – «Особенности организации местного самоуправления в городе Москве»** - посвящена рассмотрению проблем организации и деятельности местного самоуправления в городе Москве, анализу нормативно-правовых актов и изучению научной и публицистической литературы по наиболее сложным и дискуссионным вопросам московского самоуправления. Автором выделены этапы становления института местного самоуправления в Москве.

В первом параграфе – «Организация политической власти в Москве и принципы местного самоуправления» - рассмотрен период возрождения местного самоуправления в городе, изучена политическая ситуация в Москве на тот период, проанализированы реформы, касающиеся управления городом.

Переход к организации власти в Москве на основе принципов самоуправления начался, как и по всей стране, в 90-е годы. Весной 1990г. прошли выборы в Московский городской Совет народных депутатов. Из-за разногласий и полемики разных политических групп Моссовет не мог начать конструктивную работу по законодательному решению комплекса проблем, характерных для такого мегаполиса как город Москва. Даже организационные вопросы Моссовет решал с трудом. В результате долгих дискуссий председателем Моссовета был избран Г.Х.Попов, председателем исполкома Ю.М.Лужков, который сохранил почти весь административный аппарат московского Правительства. Это позволило сохранить эффективность управления городом.

Реформа городского самоуправления Александра I завершилась введением нового городского положения в 1846г., которое давало более четкое разграничение функций исполнительной и распорядительной власти. Городовое положение 1870г (Александр II) заменило сословно-бюрократические органы управления городом внесословными, установило относительную независимость городских самоуправлений от центра и существенно расширило компетенцию органов городского самоуправления

По Городовому положению 1892г. резко усилилась опека над органами городского самоуправления, и сократились пределы самостоятельных действий

Далее работа Моссовета не пошла и больше года он фактически не функционировал.

Сходная обстановка сложилась и во многих районах Москвы, которые отказывались подчиняться решениям и указаниям председателя Моссовета.

В 1991г. была внезапно и без учета общественного мнения проведена территориальная реформа: образованы 10 административных округов, разбитых на лишённые административной власти микрорайоны.

Кроме того, в этот период времени происходят изменения во всей системе власти в стране, отделение представительной и исполнительной власти. В Москве и в Ленинграде предложено создать «в порядке эксперимента» должность мэра. В июне 1991г. мэром столицы избран Г.Х.Попов, вице-мэром – Ю.М.Лужков. После добровольной отставки в 1992г. Г.Х.Попова, мэром Москвы стал Ю.М.Лужков, который сохранил за собой и пост премьер-министра правительства города.

Наметившееся усиление исполнительной ветви власти в Москве активно проявилось в следующие два года. Такое положение было обусловлено:

- дальнейшим снижением влияния и авторитета Моссовета, районных советов. Роспуском в соответствии с Указами Президента в 1993г. всех уровней Советов. Выбранная Московская городская Дума в составе 35депутатов только начинала свою работу и не могла активно влиять на политику, проводимую администрацией города;

- складывающейся экономической и политической ситуацией в стране, когда исполнительная власть каждого субъекта Федерации вынуждена была активно искать свои пути преодоления экономического кризиса. В этот период Администрация города во главе с Мэром проводила эффективную хозяйственную деятельность, что позволило не только справиться с разрухой, но и поднять экономическое и социальное развитие Москвы на высокий уровень;

- политическим авторитетом мэра Москвы Ю.М.Лужкова, не только успешно регионального лидера, но и авторитетного политика общероссийского масштаба;

- поддержкой Президента РФ укрепления исполнительной ветви власти и власти мэра Москвы<sup>24</sup>;

- организацией местного самоуправления в городе Москве до принятия Устава города на основе Указа Президента РФ «Об общих принципах административно-территориального деления и организации местного самоуправления в городе Москве».<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Приложение №2 к Указу Президента РФ «О поддержке мер Правительства Москвы и Московского областного совета народных депутатов по реформе органов государственной власти и органов местного самоуправления в г. Москве и Московской области» от 24.10 1993г., №1738

<sup>25</sup> Указ Президента «Об общих принципах административно-территориального деления и организации местного самоуправления в городе Москве» от 10.12.1993г., №2125.

Указ утвердил Временное положение, которое определило систему административно-территориального деления города Москвы: административный округ, муниципальный район. Создание такой модели местного самоуправления предполагалось только до проведения реформы местного самоуправления, так как были видны ее слабые стороны: советники муниципальных собраний избирались на 2 года на неосвобожденной основе, поэтому вникать в проблемы муниципального района полностью не могли; глава муниципалитета

Таким образом, в Москве была создана такая система управления, которая предусматривала огромную власть московского мэра и правительства, не уравновешенную авторитетным парламентом, при наличии тенденции ко все большему усилению исполнительной власти.

Во втором параграфе – «Устав города Москвы 1995г.: организация местного самоуправления в городе» - рассмотрен период становления местного самоуправления в городе, проанализирована реформа местного самоуправления в Москве, изучены основные точки зрения на пути строительства местного самоуправления в городе, выявлены причины выбора существовавшей модели, указаны ее недостатки, приведшие к судебным разбирательствам и изменению законодательства Москвы об организации местного самоуправления.

В первом варианте Устава города Москвы, принятом 28 июня 1995 года<sup>26</sup> и в Законе города Москвы от 11 сентября 1996 года «О районной Управе в городе Москве»<sup>27</sup> была закреплена фактически первая модель местного самоуправления в городе Москве. К 1995-1996 годам практически полностью было завершено создание законодательной базы по выборам, организации и функционированию органов власти и местного самоуправления. Так, Устав города Москвы введен в действие с 1 августа 1995 года. Приняты следующие законы: «О территориальном общественном самоуправлении в городе Москве» от 10 июля 1996 года<sup>28</sup>; «О территориальном делении города Москвы» от 5 июля 1995 года<sup>29</sup>; «О районной Управе в городе Москве» от 11 сентября 1996 года.

Благодаря взаимовыгодному законотворчеству Московской городской Думы и московского чиновничества, а также возможности лоббирования своих интересов в Федеральном Собрании РФ Москва на тот период являла собой парадоксальное административное образование, не имеющее аналогов в мировой практике, будучи одновременно субъектом Федерации, городом-мегаполисом – столицей России и муниципальным образованием.

Устав города Москвы (ст.6) установил двойной статус представительного и исполнительного органов власти города Москвы, согласно которому эти органы одновременно являлись как органами городского (местного) самоуправления, так и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, в результате чего нормативно-правовая база системы

оказывался в зависимости от префекта административного округа и мэра города, т.к. назначение и освобождение от должности проходило по их инициативе, в тоже время он возглавлял муниципальное собрание; муниципалитеты также оказывались в экономической и финансовой зависимости от вышестоящих исполнительных органов.

<sup>26</sup> Закон города Москвы от 28 июня 1995 г. «Устав города Москвы», Ведомости Московской Думы, 1995, №4, с.4

<sup>27</sup> Закон города Москвы от 11 сентября 1996г., № 28-91 «О районной Управе в городе Москве» Ведомости Московской Думы, 1997, №1, с.4.

<sup>28</sup> Закон города Москвы от 10 июля 1996г., № 26-77 «О территориальном общественном самоуправлении в городе Москве», Ведомости Московской Думы, 1996, №7, с 3-16

<sup>29</sup> Закон города Москвы от 5 июля 1995г. «О территориальном делении города Москвы», Ведомости Московской Думы, 1995, №5, с 29,111

управления города вступила в противоречие с федеральным законодательством.

Пирамида власти, существовавшая в Москве, состояла из мэра, осуществлявшего все исполнительно-распорядительные и социально-экономические функции и определявшего функции исполнительных органов власти; 10 административных округов, возглавляемых префектами<sup>30</sup>; административных районов<sup>31</sup>. Она была построена таким образом, что нижние уровни администрации были лишены возможности самостоятельно распоряжаться ресурсами, а население не могло осуществлять контроль над расходованием бюджетных средств.

В Москве налицо было слияние государственного и муниципального управления, а попытки создания двухуровневой системы местного самоуправления «город – район» так и не завершились успехом, что привело к конфликту и возникновению судебного иска. По окончании рассмотрения судебного дела и признанию районных управ органами местного самоуправления возникла необходимость заняться пересмотром положений московского законодательства, касающихся местного самоуправления и противоречащих федеральному законодательству.

В третьем параграфе – «Реформа системы местного самоуправления в городе Москве» - исследован этап развития института местного самоуправления в городе, проанализирована законодательная база организации новой модели местного самоуправления, причины ее избрания, оценена ее работоспособность.

В марте 2001г. Правительство Москвы приняло «Концепцию дальнейшего развития местного самоуправления в городе Москве», которая предлагала создание двухуровневой системы местного самоуправления в городе: город - районные управы. Такая модель так и не была реализована в полном объеме, поскольку предполагался длительный переходный срок.

Летом 2001г. был откорректирован Устав города Москвы. В результате был упразднен двойной статус представительного и исполнительного органов власти города Москвы как органов государственной власти субъекта РФ и одновременно как органов городского самоуправления. Местное самоуправление должно осуществляться на территориях внутригородских

<sup>30</sup> Административный округ не обладал полной муниципальной компетенцией.

<sup>31</sup> В соответствии с законом города Москвы «О районной управе в городе Москве» были определены полномочия ветвей власти на районном уровне. Районная управа в Москве – орган власти района. В состав Управы входят районное Собрание и Администрация района, возглавляемые главой Управы. Главы Управы до 1998г. назначались мэром, а после избрания в декабре 1997г. первых районных Собраний – избирались ими по представлению Мэра. Управа осуществляет установленные законодательством функции органа местного самоуправления по вопросам местного значения, за исключением вопросов, отнесенных законодательством города Москвы к компетенции городского самоуправления.

В соответствии с Уставом города Москвы местным сообществом на территории Москвы является городское сообщество, и местные сообщества в районах города не образуются. Отсюда районы Москвы нельзя рассматривать как муниципальные образования, поэтому для них не предусмотрено наличие муниципальной собственности и своего бюджета. Однако в соответствии с Уставом города Москвы району может быть представлен, но только путем издания специального закона, статус территориального образования.

муниципальных образований, а общегородские выборные органы местного самоуправления не создаются.

В сентябре 2002г. Правительство Москвы приняло постановление «О первоочередных мерах по совершенствованию деятельности территориальных органов власти и органов местного самоуправления муниципальных образований города Москвы»<sup>32</sup>, которое потребовало скорейшего изменения московского законодательства. Так, в ноябре 2002г. был изменен Устав города Москвы, принят новый закон «Об организации местного самоуправления в городе Москве»<sup>33</sup>, через год были приняты следующие законы: «О наименованиях и границах внутригородских муниципальных образований в городе Москве», «О порядке государственной регистрации уставов муниципальных образований в городе Москве», «Избирательный кодекс города Москвы»<sup>34</sup>.

В результате реформы созданы территориальные органы исполнительной власти, подчиненные Правительству Москвы - управы района и параллельно – органы местного самоуправления, структура которых устанавливается муниципальными образованиями самостоятельно.

Перечень предметов ведения муниципальных образований был существенно сужен по сравнению с тем, которым обладали районные управы, так что многие сочли реформы шагом к ликвидации местного самоуправления в Москве.<sup>35</sup>

Законами о бюджетах введена «муниципальная составляющая» и одновременно установлен норматив минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Однако при расчете норматива получалось, что он слишком мал. Этот расчет однозначно свидетельствовал о беспрецедентно низкой эффективности принятой в Москве модели местного самоуправления.

Тем не менее, основа правового, организационного, финансового и кадрового обеспечения формирования органов местного самоуправления заложена; утверждены штатные расписания муниципалитетов; продолжается работа по совершенствованию нормативной базы деятельности органов

<sup>32</sup> Постановление правительства Москвы от 26 сентября 2002 года «О первоочередных мерах по совершенствованию деятельности территориальных органов власти и органов местного самоуправления муниципальных образований города Москвы» №792-ПП.

<sup>33</sup> Закон города Москвы от 6 ноября 2002г. «О внесении изменений и дополнений в «Устав г. Москвы», №54; Закон г. Москвы от 6 ноября 2002г «Об организации местного самоуправления в городе Москве», №56.

<sup>34</sup> Закон города Москвы от 15 октября 2003 года «О наименованиях и границах внутригородских муниципальных образований в городе Москве», № 59; Закон города Москвы от 29 октября 2003 года «О порядке государственной регистрации уставов муниципальных образований в городе Москве», №65; Закон города Москвы от 11 июня 2003 года «Избирательный кодекс города Москвы», №36. Собрание действующего законодательства города Москвы в составе Российской Федерации Том 1-М·Изд. «Юстициформ», 2003.

<sup>35</sup> Катаев Д.И. Москве грозит фактическое уничтожение местного самоуправления. [http:// www. Spmoscow. Ru/publisty/ugroza.html](http://www.Spmoscow.Ru/publisty/ugroza.html) и другие.

<sup>35</sup> См., например Любарев А «Местное самоуправление в Москве: шаг вперед, два шага назад» //Российский региональный бюллетень, том 5, №1, 13.01.2003г, Катаев Д. Реформа органов местного самоуправления в Москве проводится в интересах столичных олигархов.03 06.2003 г. Экономические новости RBC daily и др.

местного самоуправления, муниципальные образования принимают свои Уставы.

**Третья глава – «Специфика организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге»** - посвящена исследованию вопросов становления и развития местного самоуправления в Санкт-Петербурге, анализу основных этапов организации самоуправления в городе, изучению научной литературы и законодательства по данной проблеме.

В первом параграфе – «Становление системы городского управления и местного самоуправления в Санкт-Петербурге» - изучен и проанализирован сложный этап организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге в начале 90-х годов XX века. Исследована работа государственных и нарождающихся муниципальных органов власти. Оценена ситуация, в которой происходили события того времени.

В 1990 году прошли выборы в Ленинградский городской Совет народных депутатов, где около 70% голосов получили представители демократических, реформаторских сил.

Ленинградский (Петербургский) горсовет и мэрия города, помимо функций органов государственной власти, согласно ст.10 Федерального закона «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой областной администрации» обладали правами и выполняли обязанности органов местного самоуправления на территории города как целого. Городские, районные и поселковые Советы и администрации составляли систему местного самоуправления в административно-территориальных единицах Ленинграда (Санкт-Петербурга): городах, районах и поселках. Представительные органы были избраны населением, исполнительные органы – подотчетны представительным. Каждая территория имела свой бюджет, который принимался соответствующим Советом, а исполнялся администрацией. Советы решали вопросы местного значения, а администрации исполняли решения в рамках своей компетенции, определенной в вышеуказанных законах. Самостоятельность органов местного самоуправления была неполной, поскольку Петербургский горсовет имел право отменять их решения.<sup>36</sup>

На территории города имелось 172 микрорайона, в которых действовали более 120 комитетов общественного самоуправления. Таким образом, можно сказать, что в городе на тот период времени был создан институт местного самоуправления.

Конституционный кризис в стране повлек за собой роспуск советов. 22 декабря 1993 года прекратил свое существование последний городской Совет России - Петербургский горсовет.<sup>37</sup> Согласно указу Президента его функции были переданы мэру Санкт-Петербурга, в районах функции местных советов переданы главам администраций, которые в подавляющем

<sup>36</sup> Таким правом Горсовет практически не пользовался. При Горсовете действовало совещание председателей районных Советов, так что решения местных вопросов готовились и согласовывались, необходимости в их отмене не возникало.

<sup>37</sup> Указ Президента РФ от 22 декабря 1993г., №2252.

большинстве случаев были назначены мэром Санкт-Петербурга. То есть, с декабря 1993 года местное самоуправление в Санкт-Петербурге прекратило свое существование.

С 1993г. Санкт-Петербурге местные вопросы решались местными органами государственной власти: мэрией (с 1996 года – городской Администрацией) и Законодательным Собранием, иначе говоря, в городе осуществлялось в этот период местное управление, но не самоуправление.

Тем не менее, власти города активно заявляли о приверженности идеи создания местного самоуправления, формировали концептуальные основы системы местного самоуправления.

Во втором параграфе – «Формирование системы местного самоуправления в Санкт-Петербурге» - изучены дискуссии по поводу поиска оптимальной модели развития местного самоуправления в Санкт-Петербурге, проанализирована выбранная модель, выявлены ее достоинства и недостатки.

Одна из главных проблем формирования системы местного самоуправления в Санкт-Петербурге заключалась в явном нежелании структур исполнительной власти приступить к процессу создания системы органов местного самоуправления.

В этом плане совершенно неожиданным для многих, и особенно для исполнительной власти Санкт-Петербурга, явилось принятие в августе 1995г. Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>38</sup>, послужившего мощным стимулом к преобразованию системы управления на местах.

Были предложены альтернативные модели местного самоуправления в Санкт-Петербурге:

- «районные» модели. Среди основных предлагаемых «районных» моделей местного самоуправления была берлинская, разработанная и предложенная специалистами Северо-Западной Академии управления.<sup>39</sup>

- «микрорайонные» модели. Среди них можно выделить: - модель О.Э.Шульца, предложенную экспертом в работе «Реформа системы управления в мегаполисе Санкт – Петербурге»<sup>40</sup>; - модель, разработанную независимым экспертом в области местного самоуправления В.И.Кожевниковым<sup>41</sup>.

В дискуссии по организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге принимали участие не только эксперты в области местного самоуправления, но и представители Администрации Санкт-Петербурга и Законодательного Собрания города. Проекты законов рассматривались на

<sup>38</sup> Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 28.08.1995г., №154-ФЗ.

<sup>39</sup> Данная модель была представлена экспертом по вопросам местного самоуправления Северо-Западной Академии управления Вульфвич Р.М на научно - практической конференции «Местное самоуправление в Санкт-Петербурге: поиск оптимальной модели» в 2001 году.

<sup>40</sup> Шульц О.Э. Реформа системы управления в мегаполисе Санкт- Петербурге// Основные направления реформирования территориальной модели организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге – СПб.: 2001г.

<sup>41</sup> Кожевников В.И. Концепция общей схемы власти и управления и концепция местного самоуправления. – СПб, 1999г.

заседании постоянной комиссии по самоуправлению и государственному устройству Законодательного Собрания. К осени 1996 года для включения в повестку дня был предложен ряд законопроектов: «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге», «О выборах муниципальных советов в Санкт-Петербурге», «Об административно-территориальном устройстве Санкт-Петербурга», закон о назначении даты выборов в представительные органы местного самоуправления и чуть позже закон «О выборах глав муниципальных образований», даже проект «Устава Санкт-Петербурга».

К сожалению, процесс рассмотрения проектов в Законодательном Собрании затягивался, и во многом искусственно.

Второй мощный импульс по ускорению создания законодательной базы в Санкт-Петербурге дал вступивший в силу 4 декабря 1996 года Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»<sup>42</sup>, который определил, что в тех субъектах РФ, где не создана соответствующая нормативная база по местному самоуправлению, не определена дата выборов органов местного самоуправления, начинает действовать судебная процедура назначения даты выборов в органы местного самоуправления и выборы проводятся в соответствии с федеральным законом (по временному положению).

В кратчайший срок Законодательное Собрание приняло ряд вышеназванных законов по вопросам местного самоуправления, но губернатором были подписаны два: «О назначении даты выборов депутатов муниципальных советов»<sup>43</sup> и «Об административно-территориальном устройстве Санкт-Петербурга»<sup>44</sup>. Первый из них фактически был отменен городским судом по жалобе ряда общественных организаций. По остальным законам продолжалась работа по согласованию позиций между исполнительной и законодательной ветвями власти города.

В соответствии с Законом Санкт-Петербурга «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» местное самоуправление должно было осуществляться на территориях муниципальных образований, которыми являлись 22 района.

Следует отметить, что подобная модель управления городом была принята вопреки мнению граждан, некоторыми политиками и управленцами также оспаривалась целесообразность такого территориального деления города.<sup>45</sup>

<sup>42</sup> Федеральный Закон « Об обеспечении конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления Российской Федерации» от 4 декабря 1996 года.

<sup>43</sup> Закон Санкт-Петербурга «О проведении выборов муниципальных советов в Санкт-Петербурге» от 16 декабря 1996г., №160-53.

<sup>44</sup> Закон Санкт-Петербурга «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» от 31 декабря 1996г., №186-59 (с изменениями на 25 мая 2001г.)

<sup>45</sup> Становление местного самоуправления в Российской Федерации /Редактор-составитель Савранская О Л Серия «Библиотека муниципального служащего», выпуск 12 М: Московский общественный научный фонд,1999г.; Денисов А.И. Становление местного самоуправления в Санкт-Петербурге в 1995-1998гг, стр.63.

После того, как Санкт-Петербургский городской суд на заседании 13 марта 1997 г. установил дату выборов в представительные органы местного самоуправления 28 сентября 1997 года, встала острая необходимость в законе о местном самоуправлении в Санкт-Петербурге. Отсутствие этого закона уже не являлось преградой для образования местных органов власти, поскольку действовал в этом случае федеральный закон, но это могло создать непреодолимые препятствия для разграничения компетенции районов и города.

Проект закона «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге» надолго стал предметом противоречий и разногласий Законодательного Собрания и Администрации города в 1995-1997 гг.

Принятый в июне 1997года закон Санкт-Петербурга «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге»<sup>46</sup> установил поселенческую модель организации местного самоуправления, разделив городскую территорию на 111 муниципальных образований.

Анализ содержания политико-правовой базы Санкт-Петербурга показывает, что сложный процесс становления системы местного самоуправления нуждался в активизации нормотворческой работы. Законодателю предстояло в достаточно сжатые сроки разработать и принять законы о разграничении полномочий и предметов ведения между органами государственной власти и местного самоуправления Санкт-Петербурга, о порядке образования, преобразования и упразднения муниципальных образований, о разграничении собственности, о финансово-экономических основах местного самоуправления, о минимальных местных бюджетах, о муниципальной службе Санкт-Петербурга и ряд других законов.

И надо отметить, что в течение первых лет создания органов местного самоуправления были разработаны и приняты следующие законы Санкт-Петербурга: «О порядке регистрации уставов муниципальных образований»; «О муниципальной службе»; «О порядке передачи объектов государственной собственности в собственность муниципальных образований», «О выборах депутатов муниципальных советов в Санкт-Петербурге», «О порядке преобразования, объединения и упразднения муниципальных образований», «Об учете мнения граждан при установлении и изменении границ муниципальных образований»; «О наименованиях муниципальных образований»; «О реестрах муниципальных должностей»<sup>47</sup> и ряд других, определяющих общие принципы и особенности организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге.

<sup>46</sup> Закон Санкт-Петербурга «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге» от 18 июня 1997г., №111-35.

<sup>47</sup> «О порядке регистрации уставов муниципальных образований» от 9 декабря 1997г., №207-67; «О муниципальной службе в Санкт-Петербурге» от 15 февраля 2000г., №53-8; «О порядке передачи объектов государственной собственности в собственность муниципальных образований» от 6 апреля 2000г., №137-12; «О выборах депутатов муниципальных советов в Санкт-Петербурге» от 8 июля 1997г., №120-38 (с изменениями от 17 ноября 1997г., 25 февраля 2000г., 12 марта 2001г.); «О порядке преобразования, объединения и упразднения муниципальных образований» от 26 апреля 2001г., №300-44; «Об учете мнения граждан при установлении и изменении границ муниципальных образований» от 29 декабря 1997г., №228-74; «О наименованиях муниципальных образований» от 3 июля 1998г., №158-24 (с изменениями на 2 июня 2000г.), «О реестрах муниципальных должностей в Санкт-Петербурге» от 5 июля 2000г., №356-36.

В настоящее время много говорится о недостатках выбранной модели местного самоуправления<sup>48</sup>; о том, что местное самоуправление в Санкт-Петербурге не отвечает основным требованиям Европейской хартии местного самоуправления, Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, тем не менее, законодательная база местного самоуправления, практика ее применения, инициатива депутатов местного самоуправления позволяют говорить, что институт местного самоуправления в Санкт-Петербурге функционирует и развивается.

В третьем параграфе – «Основные направления реформирования системы местного самоуправления в Санкт-Петербурге» - проанализирована политическая ситуация в Санкт-Петербурге, в которой происходили дискуссии о выборе пути реформирования местного самоуправления в городе, выявлены причины необходимости проведения реформ в данный период времени, изучены предложенные варианты реформирования, выбранные пути развития.

В 2003 году были приняты и опубликованы два новых федеральных закона, регулирующих устройство власти в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях: «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>49</sup> и «Об общих принципах организации местного самоуправления»<sup>50</sup>.

В соответствии с федеральными законами, в Санкт-Петербурге властью города принимаются меры к дальнейшему развитию законодательной базы о местном самоуправлении.

На повестке дня в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга с весны 2004 года стоял вопрос об организации местного самоуправления: «Реформировать и создавать новую или корректировать существующую систему местного самоуправления?»

Существовало три варианта развития событий, а точнее, как выразился заместитель председателя Законодательного Собрания «два с половиной»<sup>51</sup>. Или оставить все как есть, и жить в процессе постоянных выборов, довыборов, перевыборов – до бесконечности. Или наложить мораторий на эти процессы и построить в городе двухуровневую систему местного самоуправления. А можно ввести принципиально новую разностатусную

<sup>48</sup> См., например: Кожевников В.И. Разработка территориальной модели местного самоуправления в Санкт-Петербурге // Основные направления реформирования модели организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге. – СПб., 2001г.; Материалы научно – практической конференции «Местное самоуправление в Санкт-Петербурге. поиск оптимальной модели», СПб., 2001г. Подготовка к печати Фомичев В.А., Половцев И.Н.Муниципальная Палата Санкт-Петербурга. 2001г.

<sup>49</sup> Федеральный закон от 20 июня 2003 года «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», №95-ФЗ.

<sup>50</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ.

<sup>51</sup> Материалы депутатских слушаний, проведенных в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга 15 апреля 2004 г. по вопросу: «Местное самоуправление в Санкт-Петербурге».

систему на основе существующей одноуровневой, то есть наделить разные муниципальные образования разными объемами полномочий и наборами функций в зависимости от целесообразности этого и их местоположения.

Дважды, в марте и апреле 2005 года, Правительство Санкт-Петербурга на своем заседании рассматривало два разных проекта закона Санкт-Петербурга «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге» и внесло один из них на рассмотрение в Законодательное Собрание в целях приведения действующего законодательства Санкт-Петербурга о местном самоуправлении в соответствие с требованиями Федерального закона от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Вопреки позиции Смольного парламентарии проигнорировали документ, разработанный в городском правительстве, и утвердили 18 мая 2005 года собственный альтернативный вариант.

Принятые законы Санкт-Петербурга в июне 2005 года «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге»<sup>52</sup> и «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга»<sup>53</sup> в настоящее время поставили точку в теоретических спорах о возможных путях организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге. Хотя уже сейчас можно говорить о приближающемся в скором времени новом витке дискуссий по вопросам организации местного самоуправления в городе и очередном этапе реформирования системы местного самоуправления.

**В заключении** диссертации подводятся итоги проведенного исследования, формулируются основные выводы.

Местное самоуправление, существующее в Российской Федерации, является особым самостоятельным институтом публичной власти в государстве, в рамках которого осуществляется целостная система общественных отношений, связанных с территориальной самоорганизацией населения, самостоятельно решающего вопросы местного значения, вопросы функционирования и устройства местной власти на основе федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации.

Исследование проблем становления городского управления в России в дореволюционный период показало, что вопросам местного самоуправления в городах уделялось много внимания на протяжении всей истории существования страны. Москва и Санкт-Петербург всегда были на особом счету как столичные города и политические, экономические и культурные центры. Все проводимые реформы городского управления особо учитывали положение Москвы и Санкт-Петербурга как крупнейших городов страны.

Особенности организации местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге обусловлены тем, что эти города имеют особый статус – города федерального значения и являются полноправными субъектами Российской

<sup>52</sup> Закон Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» от 7 июня 2005 г., № 237-30.

<sup>53</sup> Закон Санкт-Петербурга «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» от 30 июня 2005 года, № 411-68.

Федерации. Специфика Москвы, кроме того, заключается в том, что она является столицей Российской Федерации.

Системы организации местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге изначально существенно отличались друг от друга. В настоящее время наблюдается определенная тенденция к сближению моделей местного самоуправления, сложившихся в Москве и Санкт-Петербурге.

Одной из острых проблем в настоящее время стала проблема проведения выборов в органы местного самоуправления. Выборы являются важнейшим механизмом легитимации публичной власти и зачастую единственным каналом влияния на нее населения. Практика проведения муниципальных выборов в Москве и Санкт-Петербурге показывает, что законодательство о выборах нуждается не в развитии, а в коренном реформировании в части гарантий подлинно равных условий предвыборной агитации, объективного информирования избирателей, снижения роли финансовых и административных ресурсов в избирательном процессе.

Развитие форм демократического участия граждан в решении вопросов местного значения является и должно остаться важнейшим императивом демократического государства, а для этого нужна четкая и детальная законодательная регламентация на уровне муниципального образования. Если бы в практике сегодняшнего местного самоуправления у населения имелись реальные, эффективные рычаги влияния на содержание муниципальных правовых актов, то самостоятельность местного правотворчества позволила бы населению, действуя в своих интересах, установить механизмы ответственности избранных им лиц.

Проведенный анализ становления и развития института местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге показал, что, несмотря на оказанное ему противодействие, подкрепленное особыми полномочиями органов государственной власти города, данными Государственной Думой из соображения необходимости «сохранения единства городского хозяйства», местное самоуправление функционирует. Все муниципальные образования обоих городов имеют выборные органы власти, Уставы, местный бюджет, наделены правом законодательной инициативы.

Проанализировав законодательство Москвы и Санкт-Петербурга о местном самоуправлении на соответствие Европейской хартии местного самоуправления, Конституции Российской Федерации, Федеральному законодательству, автор пришел к выводу, что органы местного самоуправления в Санкт-Петербурге не имеют возможности полностью реализовать права гарантированные им Европейской хартией местного самоуправления и Конституцией Российской Федерации. Хотя в настоящее время наметился определенный перелом в сторону наделения органов местного самоуправления большими полномочиями и средствами.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Мохорова А.Ю. Социальная политика органов местного самоуправления.// Исследования социальных и политических процессов. Выпуск 2./Под ред. В.А.Леванкова. СПб: Изд-во «Нестор», 2002г., 0.5 п.л.
2. Мохорова А.Ю. Становление самоуправления в городах России (дореволюционный период).//Актуальные проблемы современной политической науки. Выпуск 3./ Под ред. д-ра филос. наук М.А.Василика. СПб: Изд-во СПбГПУ, 2003г., 0.5 п.л.
3. Мохорова А.Ю. Особенности становления и развития местного самоуправления в городах федерального значения.// Актуальные проблемы современной политической науки. Выпуск 4./ Под ред. д-ра филос. наук М.А.Василика. СПб: «Нестор», 2004г., 0.8 п.л.

Лицензия ЛР №020593 от 07.08.97

---

Подписано в печать 15.11.2005. Формат 60x84/16. Печать цифровая.  
Усл. печ. л. 1,50. Тираж 100. Заказ 160б.

---

Отпечатано с готового оригинал-макета, предоставленного автором,  
в Цифровом типографском центре Издательства Политехнического университета.  
195251, Санкт-Петербург, Политехническая ул., 29.

Тел.: 550-40-14  
Тел./факс: 247-57-76



**№ 2 6 3 5 1**

**РНБ Русский фонд**

**2006-4**

**29428**