

# Самостоятельность местного самоуправления в Санкт-Петербурге

Семенов В. А., Ерешкин В. В. \*

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; \*vereshkin-21@edu.ranepa.ru

## РЕФЕРАТ

В новейшей истории публичная власть расширила свое политологическое и правовое толкование. Поправкой к Конституции РФ от 2020 г. о совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти, органы местного самоуправления (далее — органы МСУ) были отнесены к органам публичной власти<sup>1</sup>. Согласно ст. 132 Конституции РФ органы МСУ вошли в единую систему публичной власти в Российской Федерации и стали осуществлять взаимодействие совместно с органами государственной власти для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории<sup>2</sup>.

Европейской хартией о местном самоуправлении определена, а Конституцией России закреплена историческая и правовая основа установления местного самоуправления на определенной территории — его самостоятельность. При этом должны учитываться культурные и исторические особенности жителей, проживающих на данных территориях.

Население Санкт-Петербурга через местное самоуправление реализует конституционное право на осуществление власти. Оно обладает своим культурным кодом, который выражается в особенной истории, местных обычаях и традициях, многонациональным населением, множестве конфессий. Местное самоуправление представлено 111 внутригородскими муниципальными образованиями (далее — ВМО) и 1 Советом муниципальных образований. Регулирование деятельности местного самоуправления осуществляется законом об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге. От качества исполнения полномочий местным самоуправлением зависит степень реализации права жителей на власть, а значит, и на политическую стабильность в регионе.

Муниципальные выборы 2019 г. изменили качественные составы представительных органов, дополнив их самостоятельными несистемными депутатами. Данное обстоятельство позволило иначе взглянуть на особенности деятельности местного самоуправления, функционирования органов МСУ. По мнению авторов, такое обновление является не столько желанием населения мегаполиса сменить составы представительных органов, сколько следствием последовательной государственной политики по сокращению полномочий органов МСУ. После встраивания местного самоуправления в систему органов публичной власти, городская государственная власть в целях установления эффективного взаимодействия не осуществляет нормативно-правовое совершенствование межинституциональных отношений, а консолидирует экономические механизмы решения местных вопросов, что ведет к сокращению самостоятельности органов МСУ.

В статье сделана попытка определить уровень самостоятельности органов МСУ Санкт-Петербурга, направление вектора нормативно-правового регулирования государственной власти в отношении конституционного института, подвергнуть анализу результаты полученных материалов, сделать выводы и дать оценку уровню самостоятельности местного самоуправления в политологическом аспекте, а также возможным последствиям подобной государственной политики на местах.

<sup>1</sup> Официальный сайт Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_346019/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/) (дата обращения: 07.01.2023).

<sup>2</sup> Официальный сайт Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/326bfeff479b43476874aff34bd07d0a05f6574/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/326bfeff479b43476874aff34bd07d0a05f6574/) (дата обращения: 07.01.2023).

Целью настоящей статьи является научное обоснование необходимости принятия определенных решений органами государственной власти с целью недопущения уменьшения самостоятельности местного самоуправления в Санкт-Петербурге, а также увеличения относительной автономии, предложения конкретных мер для принятия управленческих и нормативно-правовых решений региональными органами государственной власти.

**Ключевые слова:** самостоятельность, автономия, органы местного самоуправления, местное самоуправление, социально-экономическое развитие, антикризисное управление, огосударствление

**Для цитирования:** Семенов В. А., Ерешкин В. В. Самостоятельность местного самоуправления в Санкт-Петербурге // Управленческое консультирование. 2024. № 2. С. 9–31.

## Local Self-Government Autonomy in Saint Petersburg

*Vladimir A. Semenov, Vladimir V. Ereshkin\**

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management, Branch of RANEPa), Saint Petersburg, Russian Federation; vereshkin-21@edu.ranepa.ru

### ABSTRACT

In modern history, public authority has expanded its political and legal interpretation. By an amendment to the Constitution of the Russian Federation from 2020 on improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authority, the bodies of local self-government were included among the bodies of public authority. Based on Article 132 of the RF Constitution, LSG bodies entered the unified system of public authority in the Russian Federation and began to cooperate with state authorities for the most effective resolution of tasks in the interests of the population residing in the respective territory.

The European Charter on Local Self-Governance defines and the Constitution of the Russian Federation enshrines the historical and legal basis for the establishment of local self-governance in a particular territory — its autonomy. The cultural and historical peculiarities of the inhabitants of these territories must be taken into account.

The people of St Petersburg exercise their constitutional right to exercise power through local government. It has its own cultural code, which is expressed in special history, local customs and traditions, a multinational population, and a multitude of confessions. Local self-government is represented by 111 inner-city municipalities and 1 Council of Municipalities. Local government is regulated by the law on organization of local government in St Petersburg. The degree to which the residents' right to power, and thus political stability in the region, depends on the quality of the local government's performance of its powers.

The 2019 municipal elections changed the quality of the representative bodies by supplementing them with independent, non-systemic deputies. This circumstance allowed for a different perspective on the specifics of local government and the functioning of LSG bodies. In the opinion of the authors, this renewal is not so much the desire of the population of the metropolis to change the composition of the representative bodies, but rather the consequence of a consistent government policy of centralizing local self-governance. After the incorporation of local self-governance into the system of public authorities and the artificial subordination of its legal nature to the needs of state power, the managerial principle of federal megacities of urban unity became the main reason, exploiting which, as a screen, the state power consistently deprives LSG bodies of independence, reducing the financial basis, the number of issues of local significance, and traditionally local functionality.

The article attempts to determine the level of autonomy of LSG bodies of St. Petersburg, the direction of the vector of normative-legal regulation of state power in relation to the constitutional institution, to analyze the results of the findings, to draw conclusions and to assess the level of autonomy of local self-government in the political aspect, as well as the possible consequences of such state policy on the ground.

The aim of this article is to provide scientific substantiation of necessity of certain decisions of state power bodies with the aim of preventing governmentalization of local self-government in St. Petersburg, to offer concrete measures for decision-making by state power bodies.

*Keywords:* autonomy, local government, local self-government, socio-economic development, crisis management, governmentalization

**For citing:** Vladimir A. Semenov, Vladimir V. Ereshkin. Local Self-Government Autonomy in Saint Petersburg // Administrative consulting. 2024. N 2. P. 9–31.

---

## **Введение**

Президент РФ В. В. Путин в своих выступлениях задает новые приоритетные направления в деятельности государственной власти. В настоящее время модернизация государственной политики необходима в сфере развития местного самоуправления. Президент считает, что региональная политика в государственном управлении должна являться ключевым вопросом, становиться эффективной и совершенной<sup>1</sup>.

Повышение эффективности деятельности органов МСУ является одним из необходимых условий развития Российской Федерации [20]. Эффективность деятельности органов власти в стране определяется, прежде всего, на низовом уровне — в муниципальном образовании. Местное самоуправление занимает особое место в экономической системе, поскольку основные вопросы удовлетворения определенных потребностей населения решаются на местах [24].

Особенностью Санкт-Петербурга является норма 1997 г. закона о местном самоуправлении, устанавливающая, что в целях сохранения единства городского хозяйства должен быть организован особый правовой режим местного самоуправления. Законодательная поправка давала возможность адаптации системы местного самоуправления в городах федерального значения. В мегаполисах необходимо избежать создания параллельных структур, дублирования государственных функций и предотвратить возможное необоснованное распределение городского хозяйства по муниципальным образованиям. Однако на практике отсутствие правового определения термина «единство городского хозяйства» стало приводить к произвольному решению органов государственной власти Санкт-Петербурга о том, что может входить в компетенцию органов МСУ. Изучение условий функционирования органов МСУ, осуществляющих свою деятельность в современных условиях единого городского хозяйства и новых запросов общества, нуждается в комплексном исследовании с целью постоянного совершенствования и адаптации.

В теории самостоятельность является основным признаком, отображающим правовую природу и сущность местного самоуправления, ее определенная степень или уровень самостоятельности. Ключевым понятием здесь является слово «определенная», так как определение уровня самостоятельности или его расчетные сведения отсутствуют в нормативном поле Санкт-Петербурга. По мнению авторов, отсутствие правовой дефиниции определенного уровня самостоятельности является поводом к вольному толкованию региональной государственной властью объема полномочий органов МСУ под предлогом условий единства городского хозяйства и постепенного лишения местного самоуправления количества местных обязанностей.

Смысловая нагрузка самостоятельности близка понятиям независимость и автономность. Филологи связывают понятие самостоятельности с понятиями самоорганизации, самодостаточности, самоконтроля и самоответственности, фиксируя их определенное соотношение. В теории и практике местного самоуправления

---

<sup>1</sup> Материалы заседания Совета безопасности РФ. 22 сентября 2016 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53070> (дата обращения: 07.01.2023).

подчеркиваются отличительные черты самостоятельности: политическая, организационная, функциональная, экономическая, финансово-бюджетная [11].

Неопределенность степени автономии местного самоуправления лишает подлинного смысла существующую демократию, так как на местах не может быть приняты самостоятельные политические решения и возможность участия в принятии этих решений местных сообществ. Автономность местного самоуправления является драйвером эффективной деятельности в решении вопросов местного значения, поскольку она обладает способностью адаптации процессов общего характера к особенностям конкретной местности и возлагает ответственность на конкретных должностных лиц органов МСУ [5].

Единство источника публичной власти не исключает ее рациональную организацию на принципе сочетания централизации и децентрализации. Границы самостоятельности органов МСУ имеют свои пределы и должны быть отделены от полномочий и сферы влияния государственной власти, то есть быть обособлены. Нормативная задача федеральных органов и субъектов заключается в создании всех условий для эффективной деятельности муниципального образования [25].

Темы оценки самостоятельности местного самоуправления, эффективности функционирования органов МСУ в целях развития делиберативной демократии, ограничения государственной централизации рассмотрены во многих периодических изданиях, научных работах и монографиях, что свидетельствует о важности изучения и понимания развития общества в рамках общегражданских ценностей. Вместе с этим, вопрос определения эффективных границ самостоятельности местного самоуправления в Санкт-Петербурге в современных условиях изучен слабо. Одновременно проводится последовательная политика государственной власти по уменьшению традиционных для данного региона полномочий органов МСУ.

Целью статьи является определение существующего уровня самостоятельности органов МСУ с использованием case-study эффективного управления в МО Светлановское, а также в формулировании конкретных мер реагирования в законодательской деятельности.

В качестве исследовательского вопроса может быть сформулирован следующий: учитывая, что главными факторами самостоятельности органов МСУ являются широкие полномочия, высокая финансовая обеспеченность, бюджетная и политическая независимость, какими могут быть условия устойчивой самостоятельности местного самоуправления в Санкт-Петербурге?

## Методология и материалы

Проблематика реализации принципа самостоятельности и необходимости установления сбалансированной автономии органов МСУ отображена в трудах отечественных ученых, таких как С. А. Авакьян<sup>1</sup>, Е. И. Козловой, О. Е. Кутафина<sup>2</sup>, В. И. Фадеева<sup>3</sup>,

<sup>1</sup> Авакьян С. А. Библиография по конституционному и муниципальному праву России (2007–2016). М. : Юстицинформ, 2018. 543 с.; Авакьян С. А. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: вопросы реализации // Материалы научно-практической конференции 25 апреля 1996 г. М., 1996.

<sup>2</sup> Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учеб. для студентов сред. спец. учеб. заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция». 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 2004.

<sup>3</sup> Кутафин О. Е. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права // Журнал российского права. 2007. № 1. С. 46–54; Муниципальное право Российской Федерации: учеб. / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2013. 669 с.

А. А. Сергеева<sup>1</sup>, Н. В. Постового<sup>2</sup>, Е. С. Шугриной<sup>3</sup>, В. И. Васильева<sup>4</sup>, И. В. Выдрина, А. Н. Кокотова, В. А. Баранчикова, Ю. А. Дмитриева, А. А. Уварова<sup>5</sup>. Зарубежные авторы исследовали вопрос в трудах о порядке государственного управления — М. Вебер<sup>6</sup>, В. Вильсон, Ф. Тейлор<sup>7</sup>. Проблематика функциональных полномочий, компетенции, финансово-экономического обеспечения органов МСУ изучены Р. В. Бабуном, В. А. Барсуковой, А. В. Битоковым, Т. М. Бялкиной, А. А. Джагаряном, М. Ю. Дитятковским, Э. Э. Марквартом, Н. В. Постовым, Н. В. Талалаевым и др. Их подход заключался в понимании необходимости поиска и создания взвешенной самостоятельности местного самоуправления между государственным авторитаризмом и местным сепаратизмом. Научные исследовательские работы о самостоятельности самоуправления проведены С. В. Судаковой<sup>8</sup>, И. В. Граф<sup>9</sup>, М. А. Шамхаловым<sup>10</sup>, Т. В. Мокиной<sup>11</sup>.

Вместе с тем, несмотря на, казалось бы, аргументированную обоснованность необходимости расширения самостоятельности местного самоуправления и существующих правовых дефиниций, в настоящее время происходит сокращение местных полномочий, передача функций органов МСУ в исполнительные органы государственной власти (далее — ИОГВ), количество вопросов местного значения сокращается, финансовая составляющая самостоятельности сводится к минимальной бюджетной обеспеченности, повышается зависимость от территориальных ИОГВ.

Авторы полагают, что конституционное право на компенсацию расходов не получило достаточного федерального развития, а вектор нормотворчества регионального законодателя направлен в сторону сокращения местных полномочий под предложениями единства городского хозяйства и встраивания местного самоуправления в структуру органов публичной власти. В случае отсутствия четкого понимания оптимальных вариантов сочетания централизации и децентрализации системы регионального государственного управления, разграничения предметов ведения между мегаполисом и муниципалитетами возникает угроза деградации местного

<sup>1</sup> Сергеев А. А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М. : Проспект, 2006. 432 с.

<sup>2</sup> Постовой Н. В. Муниципальное право России. М. : Юриспруденция, 2000. 128 с.; Управление муниципальным образованием: организационно-правовой и финансово-экономический аспекты / (Н. В. Постовой и др.); под ред. Н. В. Постового. М. : Юриспруденция, 2011. 165 с.

<sup>3</sup> Шугрина Е. С. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки и специальности «Юриспруденция». 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2009. 664 с; Территориальная организация государственной власти и местного самоуправления: учеб. для магистратуры / С. В. Нарутто, Е. С. Шугрина; Московский гос. юридический ун-т им. О. Е. Кутафина (МГЮА). М. : Норма, Инфра-М, 2017. 271 с.

<sup>4</sup> Васильев В. И. Муниципальное право России. М. : Юстицинформ, 2008. 63 с.

<sup>5</sup> Уваров А. А. Местное самоуправление в России. 3-е изд., перераб. М. : Норма, 2008.

<sup>6</sup> Вебер М. Город. М. : Strelka Press, 2017. 252 с.

<sup>7</sup> Taylor F. W. The Principles of Scientific Management // New York, London : Harper & Brothers, 1911.

<sup>8</sup> Судакова С. В. Принцип самостоятельности местного самоуправления: особенности современного правового понимания и реализации : дис. ... канд. юр. наук: 12.00.02. Белгород, 2013. 229 с.

<sup>9</sup> Граф И. В. Обеспечение конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления в деятельности органов государственной власти в Российской Федерации : автореферат дис. ... канд. юр. наук: 12.00.02. Тюмень, 2001. 20 с.

<sup>10</sup> Шамхалов М. А. Автономия и самостоятельность местного самоуправления как конституционно-правовой принцип : дис. ... канд. юр. наук: 12.00.02. Махачкала, 2006. 164 с.

<sup>11</sup> Мокина Т. В. Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления и практика его реализации: В свете решений Конституционного Суда РФ : дис. ... канд. юр. наук: 12.00.02. Ростов-на-Дону, 2005. 180 с.

самоуправления, нивелирования его сущностной природы, местному огосударствлению, реализации московского сценария бутафорского муниципалитета, социальной неудовлетворенности жителей на право осуществления власти, а соответственно, и политической неустойчивости органов МСУ на местах.

В связи с актуальностью изучения сложившегося проблемного поля, авторами были использованы статьи научных журналов, проанализирована организация местного самоуправления в высокоразвитых и социально ориентированных североевропейских странах, государственных органов власти Санкт-Петербурга и ВМО МО Светлановское. Население Санкт-Петербурга составляет примерно 6 млн чел. и сопоставимо с населением Норвегии, Швеции, Финляндии, Бельгии и Берлина. Исходя из этого можно попытаться с учетом опыта эффективного самоуправления в зарубежных странах определить зарекомендовавшие себя с положительной стороны конкретные организационные механизмы и сделать предположение о возможности интеграции подобных мер в местное самоуправление Санкт-Петербурга.

Исследование эффективности деятельности местного самоуправления предполагает междисциплинарный характер анализа, изучения научных работ и источников из разных гуманитарных областей — таких как экономика, история, финансы, юриспруденция, политология, государственное и муниципальное управление.

Методологическими основами исследования явились принципы общенаучных методов научного познания: исторический, логический, сравнение, диалектический, системный подход, структурно-функциональный анализ, метод обработки эмпирического материала в виде контент-анализа нормативно-правовых документов, иных письменных источников (сбор и изучение фактов, качественный анализ и синтез), метод case-study.

В качестве эмпирической базы использован опыт исполнения полномочий муниципальным депутатом В. В. Ерешкиным в представительном органе МО Светлановское, ревизионной комиссии представительного органа, работе с государственными органами власти по привлечению средств городского бюджета на цели благоустройства округа.

Отдельно следует указать на особо значимые в контексте нашего исследования источники, а именно: нормативно-правовые акты государственных органов, постановления Конституционного Суда РФ, архивные документы, неопубликованные материалы текущего делопроизводства региональных органов управления, результаты проверочных мероприятий контрольно-надзорных органов, нарративные источники, интернет-ресурсы.

Таким образом, проанализировав достаточно солидную источниковую базу, авторы предприняли одну из первых попыток определения границ целесообразной самостоятельности органов МСУ в сложившейся современной ситуации функционирования местного самоуправления в условиях единства городского хозяйства. В заключении были сделаны выводы и предложения, которые рекомендуется реализовать органам государственной власти и местного самоуправления в целях формирования самостоятельных органов МСУ, устойчивой бюджетной политики, стабильного повышения социально-экономического развития местного сообщества, ввиду того, что попыток комплексного исследования по теоретической концептуализации и формулированию практических предложений в вопросе определения необходимых границ самостоятельности в них практически не проводилось.

## **Результаты**

### *Правовая основа самостоятельности местного самоуправления*

Нормы международного права, трактующие основополагающие принципы местного самоуправления, отражены в Европейской хартии, ратифицированной феде-

ральным законом в 1998 г. № 55-ФЗ. Тезисы Хартии определяют органы МСУ основой демократического строя<sup>1</sup>. Основным законом предусмотрены положения о самостоятельности местного самоуправления. Статьей 12 Конституции РФ зафиксирована норма о наличии относительных, но неопределенных пределов самостоятельности органов МСУ в местных вопросах, организационной структуре, управлению собственностью, местном бюджете, налогах и сборах. Самостоятельность зафиксирована в законе об общих принципах местного самоуправления в качестве определения формы осуществления гражданами своей власти, обеспечивающую государственной властью, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно или через органы МСУ вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и местных традиций. Также самостоятельность используется при определении понятия «вопросы местного значения» (ч. 1 ст. 2 ФЗ № 131) [9].

В региональном законодательстве норма о самостоятельности отображена в законе Санкт-Петербурга об особенностях местного самоуправления от 23.11.2009 № 420-79, в котором указывается, что местное самоуправление является формой осуществления власти, которая реализуется самостоятельно<sup>2</sup>. Уставы ВМО содержат норму о самостоятельности, так, например, устав МО Светлановское зафиксировал самостоятельность в решении вопросов местного значения в ст. 4<sup>3</sup>.

В целях сохранения единства городского хозяйства в ст. 79 закона № 131-ФЗ Санкт-Петербургу предоставлены особенные возможности на определение вопросов местного значения для муниципалитетов.

Особым источником права по толкованию мы считаем постановления Конституционного суда, как источник правосудия и корректор нормативно-правового механизма обеспечения сбалансированной демократии<sup>4</sup>. К решениям, раскрывающим гарантии самостоятельности местного самоуправления, можно отнести следующие Постановления Конституционного суда: от 02.04.2002 № 7-П<sup>5</sup>, 15 января 1998 г. № 3-П<sup>6</sup>, 30 ноября 2000 г. № 15-П<sup>7</sup>, 11 ноября 2003 г. № 16-П<sup>8</sup>, 25 июля 2001 г. № 12-П<sup>9</sup>. Данными постановлениями судебная власть истолковывает значение правовых норм о степени самостоятельности органов МСУ в финансово-экономической сфере, в отношении муниципальной собственности, границ полномочий, правовой сущности органов МСУ.

<sup>1</sup> Официальный сайт правовой системы Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1901042> (дата обращения: 07.01.2023).

<sup>2</sup> Официальный портал «Кодекс» [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/891818221> (дата обращения: 07.01.2023).

<sup>3</sup> Официальный сайт МО Светлановское [Электронный ресурс]. URL: <https://xn--80adbkcZaefnfc4ahj.xn--p1ai/ustav/> (дата обращения: 07.01.2023).

<sup>4</sup> *Мокина Т. В.* Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления и практика его реализации (в свете решений Конституционного Суда РФ) : автореф. дис. ... канд. юр. наук. Ростов-на-Дону, 2005. 15 с.

<sup>5</sup> Официальный сайт правовой системы Консультант плюс [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_36154/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_36154/) (дата обращения: 07.01.2023).

<sup>6</sup> Официальный сайт правовой системы Консультант плюс [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_22878/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22878/) (дата обращения: 07.01.2023).

<sup>7</sup> Официальный сайт правовой системы Консультант плюс [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_29452/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_29452/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/) (дата обращения: 07.01.2023).

<sup>8</sup> Официальный сайт правовой системы Консультант плюс [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_45026/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_45026/) (дата обращения: 07.01.2023).

<sup>9</sup> Официальный портал «Кодекс» [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/12123695/> (дата обращения: 07.01.2023).

## Положительный исторический опыт самостоятельности местного самоуправления в России

К первому положительному опыту организации самостоятельного самоуправления можно отнести реформирование Екатерины Великой. Ее указом издается манифест о баллотировании в комиссию местных депутатов. Порядок формирования представительных органов носил сословный характер. Целью реформы было намерение создать местные сообщества и возложить на них обязанности по разрешению вопросов местного значения. Нормотворчество императрицы является началом формирования муниципального права. В последующих реформах было окончательно юридически закреплена самостоятельность городов в решении местных вопросов [12].

Недостаточная интенсивность развития местного самоуправления стала причиной проведения, условно говоря, второго этапа реформы местного самоуправления. Указом императора было введено модернизированное городское положение. Особенностью этого этапа являлось то, что проведение реформы последовало вскоре после отмены крепостного права. Нормативно устанавливались выборные земские собрания, к полномочиям которых были отнесены общехозяйственные дела, начальное образование, здравоохранение и прочие местные вопросы. Главным трендом реформы являлось предоставление общественному управлению относительно широкой самостоятельности в ведении городского хозяйства. В последующем земствам добавили право распоряжения денежными и натуральными средствами, движимым и недвижимым имуществом, сельскими дорогами, больницами, почтой, благотворительностью, продовольствием, страхованием [15].

Следующим положительным историческим опытом в модернизации местного самоуправления мы считаем принятие декларации временного правительства 1917 г. В декларации власть зафиксировала норму о всеобщем избирательном праве. Кроме того, было принято новое положение о выборах в органы МСУ. Положением устанавливалось всеобщее и равное избирательное право для широкого круга граждан всех национальностей, в том числе женщин и военных.

Во время реализации программы новой экономической политики были введены рыночные механизмы хозяйствования и децентрализация государственной власти. В ведение органов МСУ были переданы права на регулирование земельных отношений, организацию и содержание садово-паркового хозяйства, производства, городского водоснабжения, логистики, противопожарной безопасности, организации ритуальных услуг и содержания кладбищ, устройство сетей освещения и оказание финансовых и кредитных услуг. К середине 1920-х гг. правительство нормативно отрегулировало порядок финансирования местных советов, в котором зафиксировало их компетенции и возможности.

В постперестроечный период стали восстанавливать консервативную систему местного самоуправления. Органы МСУ обрели определенную независимость от органов государственной власти с образованием самостоятельного уровня публичной власти. С принятием очередного акта об общих принципах организации органов МСУ в 1995 г. власть установила новую систему и общие принципы организации местного самоуправления. Середину 90-х гг. можно считать современным этапом восстановления системы местного самоуправления [13].

Таким образом, в исторической ретроспективе существует несколько положительных периодов реформирования местного самоуправления. Реформы основаны на наделении относительно свободной самостоятельностью органов МСУ и явились триггером активного развития местного самоуправления в области здравоохранения, образования<sup>1</sup>, сельского хозяйства, кустарного произ-

<sup>1</sup> Волкова Г. Б. Роль земского самоуправления в развитии народного образования в России 1864-1914 гг. : автореф. дис. ... канд. пед. наук. 2008.

водства<sup>1</sup>, благотворительности, экономической и финансовой организации<sup>2</sup>. Исторически местным общинам было свойственно самостоятельно организовывать свой уклад жизни и решать вопросы местного значения при помощи независимого обсуждения и принятия решений под свою ответственность на общем собрании местного населения. Самостоятельность являлась ключом эффективного самоуправления.

### **Положительный европейский опыт самостоятельности местного самоуправления**

В Европе происходит последовательное развитие и влияние общеевропейских ценностей на модернизацию функционирования муниципалитетов. В Евросоюзе ратифицировано Лиссабонское соглашение, в котором открыто закреплена самостоятельность местного самоуправления в принятии широкого круга местных вопросов. Муниципалитеты стали обладать автономией в решении задач в сфере собственной компетенции. Публичные полномочия осуществляются на основе права универсальной подведомственности, которая устанавливается правовой дефиницией и подразумевает децентрализацию государственного управления в сторону постепенного увеличения местных полномочий. Такой способ публичного управления стал традицией в североевропейских странах и доказал свою состоятельность. Стандартом в наборе компетенций европейского местного самоуправления являются вопросы городского планирования, предоставление населению публичных общегородских коммунальных, инфраструктурных и социальных услуг [4].

В североевропейских странах существует эффективная налоговая модель по сбору налогов и применению доходов. Уровень самостоятельности органов МСУ в фискальной области определяется количеством вопросов о расходовании местных финансов. Органы МСУ самостоятельно устанавливают как прямые налоги, так и дополнительные, принимают участие в государственной бюджетной политике, получают доходы от использования ресурсов, осваивают финансовые инструменты и межмуниципальное сотрудничество. Муниципалитеты имеют право собирать платежи за воду, аренду недвижимости, туризм и отдых, общественный транспорт, посещение музеев. Целями органов МСУ являются эффективная децентрализация, создание благоприятной среды для занятия частным бизнесом, максимальное вовлечение жителей в решение вопросов местного значения. Например, шведские органы МСУ существуют и развиваются за счет основного источника — подоходного налога. Британские муниципалитеты субсидируются правительственными налогами. В Германии местное самоуправление финансируется за счет федеральных налоговых сборов с учетом субсидиарной ответственности и местной потребности. Таможенный контроль и тарифы, пошлины, их администрирование полностью отнесены к федеральному ведению [31].

Шведские, норвежские, финляндские и бельгийские органы МСУ законодательно наделены более высокой самостоятельностью по решению местных вопросов в отличие от других стран Евросоюза. Устойчивой практикой является постепенное сокращение государственных полномочий и передача публичных задач для решения на местный уровень публичной власти.

Исходя из демократических соображений, шведское правительство считает, что все, не имеющие общегосударственного значения вопросы, должны решаться на

<sup>1</sup> Кобзева Т. А. Обзор экономической деятельности земств в 1870-1890-х гг. (по материалам Среднего Поволжья) // Власть. 2015. № 11. С. 197–201.

<sup>2</sup> Андреев С. А. Этапы становления земской кредитной кооперации в России // Власть. 2014. № 5. С. 134–137.

муниципальном уровне. Представительные муниципальные органы Швеции избираются прямым голосованием на 4 года. Местное законодательство содержит нормы о полномочиях муниципалитетов, которые самостоятельно управляют публичными делами, имеющими отношение к их территории или затрагивающими интересы жителей этих муниципалитетов. При этом подразумевается самостоятельность только в решении местных задач. Общегосударственные вопросы не входят в компетенцию органов МСУ. В круг основных полномочий северо-европейских муниципалитетов включены вопросы хозяйственной деятельности и общего характера, которые могут мотивировать развитие частного сектора экономики. Дополнительным вектором муниципальной деятельности является исполнение отдельных государственных полномочий, к которым относится широкий спектр социальной поддержки, помощи и развития населения. Еще одним государственным заданием является организация разноуровневого образования. Если конкретизировать хозяйственные полномочия, то к ним можно отнести такие функции, как отношения в области землепользования, обеспечение гражданской обороны, защита окружающей среды, организацию и содержание аварийно-спасательных учреждений, содержание бытовых площадок и организацию вывоза ТКО, строительство и содержание сооружений жилищно-коммунального хозяйства, содержание систем водоотведения, водоснабжения и теплоснабжения, электрификации и энергоснабжения [8].

Норвежское местное самоуправление берет свое начало с принятия одноименного закона в 1837 г. В процессе становления муниципальных коммун увеличивались и полномочия, которые со временем стали полностью включать в себя функции по управлению всем общегородским хозяйством. Одновременно стали увеличиваться местные бюджеты, основой которых стал подоходный налог. Кроме этого, муниципалитеты взяли на себя осуществление социальной политики, в рамках которой больше половины доходов направляли на создание и содержание общедоступных школ и помощь малоимущему местному населению. Норвегия инициировала высокий уровень автономии органов МСУ при формировании Хартии местного самоуправления 1989 г., ориентирующей на формирование высокого доверия гражданам к публичным управленческим и политическим решениям на локальном и национальном уровне. Сегодня Норвегия осуществляет последовательное общегосударственное муниципальное преобразование, направленное, прежде всего, на укрупнение границ коммун. Задачами являются оптимизация полномочий органов МСУ, повышение качества управления и финансово-экономической устойчивости коммун. Главная цель Норвежского правительства заключается в том, чтобы возложить на МСУ максимально возможный объем дополнительных обязанностей с организацией еще большей автономии, так как ослабление контроля над муниципалитетами приводит к укреплению демократии на местном уровне и, соответственно, к усилению политической и социальной стабильности, повышению уровня доверия к власти [14].

В Дании деятельность органов МСУ регулируется законом о местном самоуправлении 1970 г. Основным законом закреплено право муниципалитетов не просто самостоятельно, а именно независимо управлять решением местных вопросов. Датские муниципалитеты не подвластны государственному управлению. Государственная власть лишь контролирует законность деятельности муниципалитетов через профильные министерства, которые могут выпускать правила и постановления для органов МСУ. Полномочия между органами МСУ и центральной властью распределены таким образом, что большая часть остается на плечах местного самоуправления, а в основе деятельности лежит принцип широкой автономии [30].

Целями муниципальной реформы в Дании были заявлены такие критерии, как самостоятельная и эффективная финансово-экономическая модель местной организации, а также укрупнение муниципалитетов. В качестве финансовой основы органов

МСУ определялся получаемый ими налог, но в случае необходимости до половины местного бюджета может быть сформировано за счет государственных субсидий. Отличительной особенностью местного самоуправления Дании является определение некоторых полномочий как «обязательные» и «необязательные». К обязательным относится общее социальное обеспечение, предоставление населению дошкольного и школьного образования, медицинское обслуживание, создание и обслуживание транспортной инфраструктуры, защита и сохранение окружающей среды, создание рабочих мест, молодежная политика. К необязательным отнесли культурную и спортивную политику, ведение собственной ведомственной хозяйственной деятельности и создание муниципальных предприятий. Модернизация датского местного самоуправления связана с общегосударственными процессами, происходящими под влиянием общеевропейских трендов развития либеральной демократии. Особенно это отразилось на совершенствовании модели управления, выразившееся в общеевропейской тенденции по укрупнению муниципальных образований. Местное самоуправление Дании считает, что главными аспектами укрупнения в современных условиях являются современные вызовы социально-экономическому развитию, преодолеть которые позволит модель крупного муниципалитета с широким кругом полномочий и устойчивой финансово-экономической основой, высоким качеством оказания публичных услуг населению, внедрением современных информационных и телекоммуникационных технологий, наличии собственных налоговых поступлений, низкой государственной субсидиарности [16].

Особое внимание исследователей занимает устройство местного самоуправления в Берлине. Главный город ФРГ является современным европейским мегаполисом с одной из самых сложных историй формирования в качестве муниципалитета с момента предоставления германским городам самостоятельности [29]. В современном виде существует с 1920 г. — момента принятия закона об образовании Большого Берлина. Данным законом границы города были расширены за счет присоединения прилегающих к нему городов и общин. Компромиссным решением политических сил того времени стало создание единого укрупненного муниципалитета из 8 городов и 29 сельских поселений, обладавших полным объемом полномочий в рамках местного самоуправления. Объединенные города имели давние культурные и исторические традиции, являлись центрами в пределах берлинской агломерации и обладали большими финансовыми и экономическими возможностями. Целесообразность создания берлинской агломерации прошла испытание временем и полностью себя оправдала. Спустя век берлинская модель сохраняет фундаментальную устойчивость и гибкую управляемость. В настоящее время Большой Берлин является целостным муниципальным образованием с населением 6 млн чел. Мегаполис является крупнейшим промышленным, научным и культурным центром ФРГ [32], с высокой степенью автономии, самобытными оригинальными принципами публичного управления [6].

Еще одна североευропейская страна Финляндия организовала самоуправление на основе скандинавской модели с высокой степенью самостоятельности. В ней органы МСУ наделены полным перечнем местных функций, а органы государственной власти осуществляют контроль над муниципалитетами в нормативно-правовом поле и над исполнением общих законов, а также осуществляют методическую поддержку. Местное самоуправление формирует свой бюджет из налогов, сборов и государственных субсидий. Местные налоги, налог на недвижимость и часть корпоративного налога составляют около 50% доходной части бюджета. Органы МСУ самостоятельно определяют ставку подоходного налога, которая в среднем составляет 20%. Органы государственной власти на принципе субсидиарной ответственности компенсируют недостающую часть доходной части местного бюджета путем целевых трансфертов, равной менее одной пятой всех муниципальных доходов [17]. К основным полномо-

циям местного самоуправления относятся: разработка и принятие стратегии развития, обеспечение деятельности начального и среднего образования, проведение культурных и образовательных мероприятий, медицинское и социальное обслуживание. Органы МСУ могут инвестировать в развитие промышленности, развития водоснабжения, электроэнергии, газа, телекоммуникации, иные коммунальные услуги. В целом финские коммуны полностью предоставляют необходимые услуги населению, а также решают вопросы строительства дорог, водных переправ, объектов капитального строительства, осуществляют благоустройство и содержание садово-паркового хозяйства, санитарной и экологической полиции, строительства и содержания детских и спортивных площадок, плавательных бассейнов, подачи питьевой воды, природного газа, электрификации, коммунальных услуг, политики в сфере образования и культуры, охраны здоровья, социального обеспечения, охраны окружающей среды, обеспечения местного населения рабочими местами и опеки над инвалидами [10].

Таким образом, североевропейская модель местного самоуправления является самой удачной в плане организации местного самоуправления с вектором социальной направленности. Главной целью скандинавских преобразований является повышение эффективности деятельности органов МСУ и снижения стоимости его содержания. Основой становления и развития муниципалитетов является высокая финансовая и организационная самостоятельность, муниципальная кооперация, налоговая политика при которой более 50% собирает местное самоуправление и 50% являются государственные дотации, автономия в принятии решений в бюджетной политике. Устойчивой тенденцией стало укрупнение муниципалитетов и увеличение круга полномочий в связи с современными экономическими и финансовыми вызовами обществу. Местное самоуправление обладает широким спектром полномочий по владению собственностью, управлению социальной и коммунальной инфраструктурой, муниципальным хозяйством. Североевропейская модель показывает, что муниципальное управление не стоит на месте, а постоянно модернизируется, адаптируется в соответствии с современными вызовами примерно один раз в 20 лет.

### **Анализ состояния уровня самостоятельности местного самоуправления в Санкт-Петербурге**

Главным аспектом государственной власти в муниципальной политике Санкт-Петербурга является контроль над политическим влиянием в административном районе. Территориальные ИОГВ используют административные, кадровые и электоральные механизмы для осуществления контроля над деятельностью органов МСУ. В Выборгский район Санкт-Петербурга входят 8 ВМО. Каждый муниципалитет берется под контроль через процесс формирования органов МСУ — депутатов, главы МО, главы местной администрации, ИКМО, представительный орган. Данный процесс реализуется через муниципальные выборы, посредством выдвижения кандидатов бюджетников из числа лиц руководящего состава, у которого в подчинении находится множество сотрудников бюджетных учреждений, выполняющие роль электората для обеспечения порога явки («принцип метлы»), такие как поликлиники, учебные учреждения и иные районные ГБУ Санкт-Петербурга. Исполнительная власть, как правило, руководствуется принципом — если не власть контролирует местное самоуправление, то местное самоуправление будет контролировать системная, а в отдельных районах и несистемная оппозиция, что приведет к существенной дестабилизации политической и социальной обстановки в районе.

Статьей 24 Федерального закона № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан» установлено право местного самоуправления на формирование

избирательных комиссий ВМО (далее — ИКМО). В соответствии с правовыми нормами органы МСУ создавали ИКМО, наделяли их полномочиями. Таким образом реализовывалось право граждан на осуществление прямых выборов в органы МСУ. Законом от 14.03.2022 № 60-ФЗ ИКМО были упразднены, а их полномочия переданы в территориальные городские избирательные комиссии, находящиеся под контролем территориальных ИОГВ.

Принцип финансовой самостоятельности ВМО является фундаментальной основой, определяющей правовую природу местного самоуправления. Толкование финансовой самостоятельности предполагает сбалансированность доходов ВМО и их расходов. При этом органы государственной власти обеспечивают органы МСУ источниками доходов, достаточными для покрытия расходов. На практике же реализация данного принципа имеет очень ограниченные возможности. В 2000 г. на Европейском Конгрессе местного самоуправления была определена доля доходов для обеспечения финансовой самостоятельности в 75% собственных доходов [3]. Только на таком уровне может быть обеспечена реальная способность органов МСУ успешно исполнять возложенные на них полномочия. Рассматривая толкование финансовой самостоятельности как основного принципа, необходимо уточнить, что входит в данное понятие. К таким параметрам непременно относятся достаточность собственных доходов, соразмерность собственных доходов установленным полномочиям, доходы от использования муниципального имущества, эффективное выравнивание бюджетной обеспеченности [1].

Отдельного рассмотрения требует установленная политика выравнивания бюджетной обеспеченности муниципалитетов, которая осуществляется по принципу минимальной финансовой обеспеченности. В настоящее время федеральная бюджетная политика осуществляет концентрацию финансовых ресурсов на верхнем уровне государственной власти и перераспределяет финансовые потоки. Распределение финансов происходит через условно принудительные отчисления из бюджетов наиболее финансово устойчивых и самодостаточных муниципальных образований в бюджет Санкт-Петербурга, где происходит наполнение регионального фонда. Далее политика распространяется на наименее финансово обеспеченные муниципалитеты города для финансирования их бюджетов. Негативным фактором является возможность отрицательного трансферта демотивировать органы МСУ к наращиванию собственной налоговой базы: развитию бизнеса, привлечению инвестиций, межмуниципальному сотрудничеству и ведению инновационной политики. Дополнительно подобный трансферт применяется регионами в целях политического контроля за муниципальными образованиями. В рамках централизации государственной политики в отношении регионального местного самоуправления является очевидным последовательное ограничение политико-финансовой самостоятельности ВМО. Происходит процесс трансформации модели взаимодействия государственной власти и ВМО: от партнерской к агентской, напоминающей клиентелу, в рамках которой органы МСУ рассматриваются в качестве агентов, проводящих политику центра. Органы МСУ становятся политическим инструментом, посредством которого региональные власти реализуют свою политическую программу [19].

Согласно закону Санкт-Петербурга о бюджете на 2022 г. объем доходов равен 1,1 трлн руб. Согласно ст. 12 закона общий объем межбюджетных трансфертов местного самоуправления равен 11 млрд<sup>1</sup>, т.е. в среднем на 1 МСУ приходится примерно 100 млн руб., включая конкурентные закупки, содержание органов МСУ, выполнение госзадания по опеке и попечительству. Объем дотаций на выравнива-

<sup>1</sup> Официальный сайт Консорциум кодекс [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/727119915?marker=7EE0KG> (дата обращения: 07.01.2023).

ние бюджетной обеспеченности ВМО равен 8,3 млрд руб. Таким образом, средства порядка 30 финансово-экономически самостоятельных ВМО направляются на дополнительное обеспечение 80 убыточных муниципалитетов. Санкт-Петербург поддерживает местное самоуправление путем субсидирования на сумму 233 млн руб. Однако субсидии выделяются только на благоустройство и размещение уличного оборудования и претендовать на них можно только по результатам участия в межмуниципальном конкурсе, а не в результате прямого субсидирования исходя из необходимости и потребности.

Общая часть расходов на местное самоуправление на 2022 г. составила 0,82% от общей суммы городского бюджета<sup>1</sup>. Бюджет администрации Выборгского района на 2022 г. составил 20 млрд руб. Консолидированный бюджет 8 ВМО Выборгского района по отношению к годовому бюджету администрации Выборгского района составляет 4%<sup>2</sup>.

В развитой децентрализованной экономике местное самоуправление обладает и активно распоряжается муниципальным имуществом. Муниципальное имущество отличается от государственной собственности и носит особенный социально-правовой характер. В соответствии с действующим законодательством имущество ВМО является фундаментальной основой муниципалитета и участвует в социально-экономических отношениях в границах ВМО [27]. Деятельность ВМО должна обеспечиваться собственными материальными и финансовыми ресурсами, тем более в настоящее время, когда одной из главных функций для ВМО является оказание публичных услуг и удовлетворение основных жизненных потребностей местного населения [22]. Муниципальная собственность является финансово-экономической основой ВМО и решает свои специфические задачи. Обеспечение самостоятельности органов МСУ в исполнении их социально-экономических задач во многом решается через повышение эффективности управления муниципальной собственностью путем формирования социально ориентированной системы организационно-экономических взаимоотношений субъектов муниципального хозяйствования [2].

Одним из основополагающих принципов управления недвижимым имуществом является основная нацеленность на увеличение его ценности. Принципиальным является положение, когда эффективность управления обеспечена на протяжении всего жизненного цикла объекта государственной собственности, при различной мере вовлеченности в решение приоритетных задач государственного управления. Анализ данных свидетельствует о недостаточно эффективном управлении имуществом, находящимся в собственности Санкт-Петербурга, так как наблюдается отрицательная динамика по ряду показателей и доле доходов от реализации государственного имущества в целом. Согласно Публичной декларации Комитета имущественных отношений Санкт-Петербурга на 2020 г. следует, что Концепция управления государственным имуществом (в Санкт-Петербурге от 2001 г.) требует актуализации и детального изучения в связи с простаиванием и длительным неиспользованием многих объектов, в ней не рассматривается возможность изменения назначения объектов недвижимости и смены видов разрешенного использования для учета тенденций развития города при его застройке, рынка недвижимости и востребованности того или иного типа недвижимости на современном этапе [21].

Согласно законодательству в Санкт-Петербурге городским имущественным комплексом распоряжается Комитет имущественных отношений<sup>3</sup>. Исполнение

<sup>1</sup> Официальный сайт Комитета финансов Санкт-Петербурга [Электронный ресурс]. URL: <https://fincom.gov.spb.ru/budget/info/expense> (дата обращения: 07.01.2023).

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Официальный сайт Комитета имущественных отношений Санкт-Петербурга [Электронный

полномочий в части учета, управления и распоряжения государственным недвижимым имуществом Санкт-Петербурга осуществляет СПб ГКУ «Имущество Санкт-Петербурга»<sup>1</sup>. По сложившейся практике местное самоуправление обладает недвижимым имуществом для размещения органов МСУ и исполнения некоторых полномочий. Например, в Выборгском районе органы МСУ, в том числе МО Светлановское, не владеют муниципальной собственностью для целей хозяйственной, социальной или иной деятельности, а также не существует практики создания муниципальных предприятий для целей управления недвижимостью и ведения деятельности. Все имущество для подобной сферы и направленности, в случае установления целесообразности, передается в распоряжение районным администрациям, а в аренду — заинтересованному лицу.

В продолжении мусорной реформы Правительство Санкт-Петербурга произвело дополнительные сокращения местных полномочий. В соответствии с региональным законодательством о местном самоуправлении полномочия по созданию и содержанию контейнерных площадок для хранения твердых бытовых отходов находились у органов МСУ. С 2022 г. система вывоза мусора перешла из разряда жилищных в разряд коммунальных, а в соответствии с Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 15.09.2022 № 849 полномочия по созданию и содержанию мест накопления твердых коммунальных отходов перераспределены из разряда местных вопросов к вопросам общегосударственным в территориальные ИОГВ. Территориальную схему размещения площадок под ТКО будет организовывать и утверждать Комитет по природопользованию.

Следующим шагом по сокращению полномочий местного самоуправления стало реформирование городской системы уборки внутриквартальных территорий. Согласно постановлению Правительства Санкт-Петербурга, с 2023 г., полномочия по внутриквартальному содержанию территорий переданы Жилищному комитету. В каждом районе жилищные агентства реструктурировали в бюджетные учреждения, подконтрольные администрациям районов. По сути, стал использоваться опыт Москвы, где осуществляется прямое бюджетное финансирование, а непосредственным исполнением функций по уборке и санитарному содержанию территорий занимаются государственные учреждения, при этом конкурсные процедуры по определению поставщика услуг не проводятся<sup>2</sup>.

## **Меры по повышению уровня самостоятельности местного самоуправления**

В общем понимании централизация является моделью государственного устройства, при которой органы государственной власти осуществляют общегосударственное регулирование, а также максимально регулируют деятельность местного самоуправления. Под государственной децентрализацией понимается противоположная система централизованному режиму управления, в которой функции органов государственной власти и самоуправления четко разграничены между собой, а полномочия органов МСУ периодически увеличиваются за счет полномочий государственной власти. Децентрализация по смыслу схожа с природой самоуправления, но не тождественна ему. Самоуправление возможно, как явление, существующее в одной только части государства, для одной или нескольких его частей, тогда как центра-

---

ресурс]. URL: <https://commim.spb.ru/Web/> (дата обращения: 07.01.2023).

<sup>1</sup>Официальный сайт СПб ГКУ «Имущество Санкт-Петербурга» [Электронный ресурс]. URL: <http://gkuim.commim.gov.spb.ru/ob-uchrezhdenii/> (дата обращения: 07.01.2023).

<sup>2</sup>Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.spb.ru/press/governor/249659/> (дата обращения: 07.01.2023).

лизация есть общий принцип государственного устройства<sup>1</sup>. Такая картина характерна и для современного Санкт-Петербурга. По мнению Б. Н. Чичерина, централизация — это управление из центра, а децентрализация — самостоятельное управление, которое осуществляется в пользу местного самоуправления [26].

Демократия в отличие от авторитаризма предполагает меньшее правовое вмешательство в регулирование социокультурного существования. Авторитарный же режим лишает возможности выбора лучшего применения собственных способностей, формализуя поведение людей, изображая имманентность политической централизации [7].

Следующим консервативным принципом самостоятельности местного самоуправления является наличие собственной экономической основы. Как правило, такую основу составляет муниципальная собственность в виде движимого и недвижимого имущество, а также финансовые средства бюджета ВМО. Такое толкование отражено в обосновании правовой позиции Конституционного суда, которая относится к гарантиям обеспечения самостоятельности ВМО в процессе приватизации объектов муниципальной собственности, защиты интересов жителей в процедурах банкротства, обеспечения самостоятельности всех уровней местного самоуправления в бюджетных правоотношениях. По мнению Конституционного суда, самостоятельность ВМО должна обеспечиваться при формировании, утверждении и исполнении местного бюджета, осуществлении межбюджетных отношений, банковских операций ВМО, а также при формировании местных налогов и сборов [18].

По мнению авторов, регулирование должно нести смыслы децентрализации государственной власти и налоговых доходов, устойчивой экономической основы, представительного нормотворчества, высокой финансовой обеспеченности. Исходя из вышеуказанных оснований природы местного самоуправления можно сформулировать следующие предложения по повышению уровня самостоятельности региональных ВМО.

1. *Увеличение полномочий органов МСУ.* Расширить полномочия органов МСУ в следующих областях городского хозяйства:

- 1) благоустройства и содержания зон зеленых насаждений общего пользования городского значения. Парки, сады и иные зеленые зоны, находящиеся в границах муниципальных образований, используются жителями как места отдыха. Данные рекреационные зоны могут эффективно благоустраиваться силами местного самоуправления с учетом местных особенностей и традиций;
- 2) благоустройства и содержания водных объектов. В границах МО Светлановское находится около 15 водных объектов, которые являются частью зон зеленых насаждений как местного, так и городского значения. Данные объекты могут содержаться силами органов МСУ, входить в муниципальные программы комплексного благоустройства местных территорий и рекреационных зон;
- 3) органы МСУ должны осуществлять контроль за содержанием объектов культурного наследия. Перспективным видится наделение полномочиями по проведению работ по содержанию и ремонту объектов культурного наследия, расположенных в границах муниципалитетов. В границах МО Светлановское расположено порядка 30 культурных объектов как регионального, так и федерального статуса. Существуют объекты, не имеющие правообладателя и балансодержателя, — в результате чего они не обслуживаются и приходят в запущенное состояние. Местное самоуправление как наиболее приближенная к населению и культурным ценностям публичная власть может осуществлять

<sup>1</sup> Энциклопедический словарь Ф. А. Брокгауза и И. А. Ефрона. СПб. : Брокгауз-Ефрон, 1890–1907.

контрольные функции с последующим направлением необходимых документов в органы государственной власти;

- 4) содержания воинских захоронений. В Санкт-Петербурге содержание и благоустройство мест воинских захоронений относится к полномочиям органов государственной власти (Комитет по промышленной политике). Однако федеральным законодательством об увековечении памяти погибших вопросы содержания подобных исторических мест должны относиться к полномочиям органов МСУ. Логичным представляется отнесение данных мероприятий к полномочиям ВМО, так как места боев и военных исторических событий непосредственно связаны с местной историей и населением. Местное самоуправление более мобильно и эффективнее сможет осуществлять работы по реконструкции и капитальному ремонту отдельных мест захоронений и памятников, а также взаимодействовать с поисковыми отрядами по выявлению останков павших воинов с последующей паспортизацией и постановкой на государственный учет.

## 2. Увеличение финансовой самостоятельности.

- 1) В настоящее время в Санкт-Петербурге местные ВМО обеспечиваются через механизм государственных дотаций из городского фонда помощи муниципальным образованиям. Местные бюджеты ВМО формируются безвозмездными поступлениями из фонда, а не поступлениями от прямых налогов. Объем налогов, как источник собственных доходов ВМО, существенно сокращен законодательством. Бюджетный и налоговый кодексы предусматривают около десяти видов доходов местных бюджетов, но в ВМО они не поступают, а консолидируются в специальном городском перераспределительном фонде. Для реализации принципа самостоятельности местного самоуправления необходимо обеспечить финансовую самостоятельность ВМО. Органам МСУ должно хватать собственных средств. Принцип финансовой самостоятельности муниципалитетов предполагает, что органы государственной власти обеспечивают ВМО необходимыми источниками собственных доходов, достаточными для финансирования органами МСУ местных расходных обязательств. Содержание принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления включает в себя достаточность собственных доходов ВМО. Необходимо нормативно закрепить для бюджетов ВМО источники собственных доходов, достаточные для финансового обеспечения местных полномочий органов МСУ.
- 2) Объективность выравнивания бюджетной обеспеченности ВМО. Необходимо пересмотреть систему выравнивания бюджетной обеспеченности ВМО с целью устранения финансового дисбаланса. Зафиксировать дефиницию «объективного выравнивания» с целью акцентирования его принципиальности и общеобязательности.
- 3) Из анализа действующего законодательства следует, что безвозмездные перечисления на самом деле не являются собственными доходами местных бюджетов. Для повышения объективности выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований предлагается отменить в ст. 142.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации отрицательный трансферт для ВМО. Финансово-экономически самостоятельным муниципалитетом является ВМО, в котором доходы местного бюджета на 75% формируются за счет местных поступлений. Так обеспечивается реальная способность органов МСУ успешно исполнять возложенные на них полномочия [1].
- 4) Закрепить дефиницию «финансовая самостоятельность ВМО» в виде принципа, обеспечивающего достижения самостоятельности и способности органов МСУ решать вопросы местного значения путем обеспечения ВМО достаточными источниками собственных доходов. Из анализа видов источников доходов следует, что содержание дефиниции может предусматривать: объем

- доходов ВМО (с преобладанием доходов от местных налогов), соразмерность полномочиям органов МСУ, объективность использования имущества и выравнивания бюджета.
- 5) В ст. 49 Закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»:
- закрепить дефиницию «принципа финансовой самостоятельности ВМО». В дефиниции зафиксировать различие понятий «финансовой самостоятельности ВМО» от «самостоятельности бюджетов ВМО». Различие сформулировать в возможности свободного распоряжения органами МСУ средствами местных бюджетов. Принцип «финансовой самостоятельности ВМО» означает, что органы МСУ обладают правом владеть и распоряжаться собственными источниками доходов на самостоятельной основе. В настоящее время право распоряжения органами МСУ по своему усмотрению доходами местных бюджетов смыслом данного принципа не охватывается. Оба принципа должны взаимно дополнять друг друга;
  - наделить ВМО правовой способностью получать достаточный объем налоговых доходов и соразмерностью собственных доходов местных бюджетов.
- б) *Формирование экономической основы.* Государственной власти необходимо создать условия для владения, управления муниципальной собственностью и извлечения прибыли, включая объекты капитального строительства и земельные участки. В целях повышения эффективности использования муниципального имущества предлагается федеральное и региональное законодательство дополнить нормой на обладание правом иным имуществом, необходимым для ведения финансово-хозяйственной деятельности и решения вопросов местного значения органами МСУ ВМО.
- 7) *Формирование доходной части бюджета ВМО осуществляется путем перераспределения части регулирующих налогов.* Бюджеты ВМО фактически формируются Правительством Санкт-Петербургом, которое устанавливает размеры финансовой помощи для ВМО с помощью нормативных отчислений от регулирующих налогов, а местные бюджеты все больше представляют собой сметную роспись доходов и расходов. Необходимо децентрализовать налоговые доходы и перераспределить их в пользу местных бюджетов.

## Обсуждение и выводы

Европейской хартией о местном самоуправлении установлены основные ориентиры становления и развития местного самоуправления в странах участниках, где установлены и действуют демократические режимы, направляющие развитие в сторону автономии органов МСУ. Главенствующий принцип самостоятельности органов МСУ отражен в основных законах о местном самоуправлении Российской Федерации, одновременно фиксируя суть автономии в отношениях с государственной властью: местное самоуправления не обладает *абсолютной* самостоятельностью [5]. Безусловно, мы понимаем, что самостоятельность означает не суверенитет местных сообществ, а ограниченную законом автономию ВМО в общей системе публичной власти [23]. Вместе с тем наблюдается проведение последовательной политики Правительства Санкт-Петербурга, направленной на сокращение функций органов МСУ, т.е. централизацию государственных властных полномочий, что, в свою очередь, нивелирует институт местного самоуправления в городах федерального значения (Москва и Санкт-Петербург).

В связи с этим исследователи предполагают три возможных пути дальнейшего изменения местного самоуправления в своем развитии.

Во-первых, в случае дальнейшего сокращения местных полномочий возникает осознание нецелесообразности в содержании аппарата местной администрации, доля которого может составлять до 40% средств местного бюджета и передачи ее полномочий в ИОГВ, например, администрации районов. Авторы солидарны с мнением А. Т. Шогеновой и считают, что в этом случае эффективным будет проведение укрупнения ВМО до административных границ районов [28].

Во-вторых, принятие мер правительственного реагирования для пересмотра местных полномочий и реформирования местного самоуправления с наделением широким кругом полномочий муниципалитетов.

Исследователи обращают внимание и на третий вариант возможного реформирования. По мнению авторов, Петербургу больше подходит именно третий вариант, в котором будут в совокупности предусмотрены современные меры модернизации местного самоуправления.

В целях создания устойчивой модели необходимо обеспечить финансовую самостоятельность местного бюджета на уровне 75% от полного круга возможных полномочий, учесть положительный исторический опыт, опробованную практику скандинавских стран, а также избавиться от части непрофильного функционала. Таким образом, в качестве современного муниципалитета Санкт-Петербурга можно предложить модель ВМО со следующими параметрами:

- 1) установленные границы ВМО соответствуют административным границам городского района (образуются 18 ВМО вместо 111);
- 2) доходная часть бюджета формируется прямыми поступлениями в виде налогов. Расходная часть бюджета должна соответствовать доходной части. Принцип субсидиарности с государственной властью сохраняется и действует. Город выделяет субсидии только недообеспеченным муниципалитетам. Профицит бюджета может использоваться как инструмент межмуниципального заимствования;
- 3) полномочия пересмотрены и максимально увеличены. В число полномочий должны войти: дошкольное образование, к благоустройству садово-паркового хозяйства должны добавиться зоны зеленых насаждений городского значения, ремонт и содержание внутриквартальных дорог, организация площадок для хранения и вывоза ТКО, создание и содержание детских, спортивных и общественных площадок, создание комфортной городской среды, содержание водных объектов в границах ВМО, культурные и досуговые мероприятия, дома культуры и детского творчества (иные учреждения до молодежного возраста), сохранение культурного наследия в части контроля и мероприятий по ремонту, устройство освещения на объектах инфраструктуры (кроме городских дорог), исполнение функций органов опеки и попечительства и иных возможных социальных функций, широкое межмуниципальное сотрудничество, развитие территориального общественного самоуправления, ведение оборота ценных бумаг и заимствований, патриотическое воспитание и подготовка населения к гражданской обороне;
- 4) создается единый государственный кадровый учет муниципальной службы;
- 5) непрофильные функции ВМО в части содержания и обслуживания аппаратов органов МСУ переводятся на аутсорсинг;
- 6) функции контрактной службы передаются в профильные ИОГВ.

При формировании нормативно-правового основания необходимо учесть положительный исторический опыт эффективности широкой самостоятельности местного самоуправления первых и последующих реформ, который выразился в динамичном развитии здравоохранения, образования, сельского хозяйства, местного производства, благотворительности, экономической и финансовой организации. Исторический опыт показывает активную способность местного самоуправления самоорганизовываться и решать вопросы местного значения общегражданскими способами, которые и являются ключом к эффективному самоуправлению.

В целях модернизации местного самоуправления в РФ стоит обратиться к эффективным практикам североевропейских стран и определить способы адаптации имеющихся у них современных методов организации местного самоуправления. Не стоит копировать все подряд, а позаимствовать лишь наиболее часто применяемые эффективные методы и в пилотном варианте начать с адаптации в нескольких муниципалитетах Санкт-Петербурга.

## Заключение

Настоящее исследование является одной из первых работ по комплексному изучению проблемного поля феномена самостоятельности ВМО Санкт-Петербурга.

В результате анализа теоретической, нормативно-правовой базы и существующей практики были выявлены тенденции, направленные на сокращение функций и полномочий ВМО. Данные действия государственная власть совершает под предлогом эффективности консолидирования в руках ИОГВ определенного городского функционала в условиях единства городского хозяйства, обосновывая это целостностью ВМО и неслаженностью работы местного самоуправления.

Исследователи изучили положительный исторический опыт реформирования местного самоуправления, современное состояние и опыт модернизации североевропейских органов МСУ, столетнюю историю развития ВМО мегаполиса Берлина. Эффективная и устойчивая модель скандинавских муниципалитетов и Берлина, отдельные ее элементы могут быть заимствованы в процессе модернизации местного самоуправления в Санкт-Петербурге. Назрела необходимость в муниципальной реформе, так как существующая система местного самоуправления устарела, практически несамостоятельна, зачастую характеризуется убыточной экономикой, представлена большим количеством финансово несостоятельных ВМО.

Полученные результаты могут быть применены в практической, правотворческой и правоприменительной деятельности органами МСУ, государственной властью Санкт-Петербурга, Москвы, Севастополя и иными муниципальными образованиями. Теоретическая значимость полученных результатов заключается в сформулированных выводах по модернизации местного самоуправления в городе федерального значения с единством городского хозяйства. Данные выводы особенно актуальны для подготовки к проведению муниципальной реформы, формировании новых составов советов или изменении границ муниципалитетов.

## Литература

1. Булатов Ю. И. Правовое обеспечение принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юр. наук. Челябинск : ЮУГУ, 2010.
2. Буренкова Е. С. Пути повышения эффективности управления муниципальной собственностью [Электронный ресурс] // Научно-технический вестник информационных технологий, механики и оптики. 2008. № 50. С. 48–53. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=11692120> (дата обращения: 20.02.2024).
3. Васильева Н. В. Доходы местных бюджетов как залог финансовой самостоятельности местного самоуправления: правовой аспект // Известия Байкальского государственного университета. 2015. С. 117–124.
4. Волльманн Х. Пути развития и реформирования систем местного самоуправления в европейских странах // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер.: Политология. 2013. № 3. С. 67–77.
5. Вульфович Р. М. Муниципальная автономия как условие обеспечения эффективности местной власти // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. 2017. Т. 13. № 4. С. 54.
6. Вульфович Р. М., Лобко В. Н. Становление системы муниципального управления в Берлине // Управленческое консультирование. 2010. № 1. С. 187–199.

7. *Габов А. А.* Централизация и децентрализация: проблемы понятий // Вестник Красноярского государственного аграрного университета. 2013. № 2. С. 127–132.
8. *Гришин В. И.* Конституционно-правовые основы местного самоуправления в Швеции // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. Т. 56, № 3: С. 34–38.
9. *Дитятковский М. Ю.* О конституционной самостоятельности местного самоуправления // Вестник Омского университета. Сер. «Право». 2012. Т. 31, № 2: С. 49–64.
10. *Евдокимов В. Б., Тухватуллин Т. А.* Особенности управления и самоуправления в Финляндии // Российское государственное управление. 2014. № 3. С. 42–53.
11. *Ишмухаметов А. Х.* Самостоятельность местного самоуправления теоретические и правовые аспекты // Право и государство: теория и практика. 2019. № 12. С. 114.
12. *Кожевников Е. М.* Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М. : Норма, 2001.
13. *Латыпова Н. С.* Исторический опыт развития местного самоуправления в России // Образование и проблемы развития общества. 2019. Т. 8. № 2. С. 32–38.
14. *Леонтьева А. Н., Виноградова М. В., Шумилов М. М., Кекконен А. А.* Современные вызовы развитию местного самоуправления в России и Норвегии // Управленческое консультирование. 2016. № 3. С. 129–142.
15. *Лиджиева И. В.* Исторический опыт развития местного самоуправления в России // Вестник Института комплексных исследований аридных территорий. 2010. Т. 21. № 2. С. 128.
16. *Майстрович Е. В.* К вопросу о местном самоуправлении в Королевстве Дания // Образование и право. 2017. № 1. С. 202–205.
17. *Майстрович Е. В.* К вопросу о местном самоуправлении в Финляндии // Государство и право. 2018. № 1. С. 117–119.
18. *Мокина Т. В.* Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления и практика его реализации : автореф. дис. ... канд. юр. наук. Ростов-на-Дону : КубГУ, 2005. С. 1–25.
19. *Мухаметов Р. С.* Государственная политика в сфере местного самоуправления в период построения «вертикали власти» // Вопросы управления. 2016. № 6. С. 23–29.
20. *Пашин Л. А., Судорогин О. А., Никитина Н. В.* Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления // Среднерусский вестник общественных наук. 2014. № 3. С. 95–100.
21. *Рыбкина А. М., Зобова А. Р., Кузнецова Д. Р., Бондаренко В. А.* Разработка геоинформационного реестра и программного обеспечения оценки наиболее эффективного использования объектов собственности Санкт-Петербурга на основе данных кадастровой оценки // Московский экономический журнал. 2021. № 3. С. 23–30.
22. *Семенова Т. Ю.* Муниципальный менеджмент: учеб. пособие. СПб. : СПбГИЭУ, 2004.
23. *Судакова С. В.* Принцип самостоятельности местного самоуправления как дефиниция муниципального права и как ключевой приоритет муниципальной реформы // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право. 2011. № 2. С. 90–97.
24. *Фатхуллина И. М.* Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления // Известия Саратовского университета. Новая серия. Сер. Экономика. Управление. Право. 2017. Т. 17, № 2. С. 177–184.
25. *Хабибуллин А. Р.* Сочетание централизации и децентрализации как принцип местного самоуправления // Вестник экономики, права и социологии. 2007. № 3. С. 75–79.
26. *Чичерин Б. Н.* Общее государственное право / ред. А. В. Томсинова. М. : Зерцало, 2006.
27. *Шаломенцева Е. Г.* Совершенствование процесса управления муниципальной собственностью в условиях реформы местного самоуправления в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. экон. наук. М. : РАНХиГС, 2004.
28. *Шогенова А. Г.* Укрупнение муниципальных образований как способ совершенствования межбюджетных отношений в Санкт-Петербурге // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2019. № 2. С. 179–184.
29. *Die Alliierte Kommandatur der Stadt Berlin. Sammelheft I // Die Berliner Konferenz der drei Mächte. Der Alliierte Kontrollrat für Deutschland.: Komminiqués, Deklarationen, Proklamationen, Gesetze, Befehle, 1946.*
30. *Fenenko Y. V.* Municipal Systems of Foreign Countries: Legal Issues of Social Security. М. : МГИМО, 2007.
31. *Hogue M.* Local Government and Public Service Reform Initiative // Local and Regional Tax Administration in Transition Countries (Lgi Study Series). Budapest : Local Government and Public Service Reform In, 2010. С. 490.

32. Köhler H. Die Schaffung von Groß-Berlin und der Sturz Wermuts // Geschichte Berlins. 1987. Vol. 2. P. 814–824.

#### Об авторах:

**Семенов Владимир Анатольевич**, профессор кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор социологических наук, профессор, semenov-va@ranepa.ru

**Ерешкин Владимир Владимирович**, аспирант кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления РАНХиГС, депутат муниципального совета МО Светлановское (Санкт-Петербург, Российская Федерация); vereshkin-21@edu.ranepa.ru

#### References

1. Bulatov Yu. I. Legal support of the principle of financial independence of local government in the Russian Federation: Dissertation abstract. Chelyabinsk: YuUGU, 2010. (In Russ.).
2. Burenkova E. S. Ways of increase in effective management of municipal property [Electronic resource] // Scientific and technical messenger of information technologies, mechanics and optics [Nauchno-tekhnicheskii vestnik informatsionnykh tekhnologii, mekhaniki i optiki]. 2008. N 50. P. 48–53. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=11692120> (accessed: 20.02.2024). (In Russ.).
3. Vasilyeva N. V. Income of local budgets as guarantee of financial independence of local government: legal aspect // News of the Baikal state university [Izvestiya Baikal'skogo gosudarstvennogo universiteta]. 2015. P. 117–124. (In Russ.).
4. Vollmann H. Ways of development and reforming of systems of local government in the European countries // Bulletin of Peoples' Friendship University of Russia. Ser.: Political science [Vestnik Rossiiskogo universiteta druzhby narodov. Ser.: Politologiya]. 2013. N 3. P. 67–77. (In Russ.).
5. Vulfovich R. M. Municipal autonomy as condition of ensuring efficiency of local government // Political expertise [Politicheskaya ekspertiza: POLITEKS]. 2017. Vol. 13. N 4. P. 54. (In Russ.).
6. Vulfovich R. M., Lobko V. N. Formation of a system of municipal management in Berlin // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2010. N 1. P. 187–199. (In Russ.).
7. Gabov A. A. Centralization and decentralization: problems of concepts // Bulletin of the Krasnoyarsk state agricultural university [Vestnik Krasnoyarskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta]. 2013. N 2. P. 127–132. (In Russ.).
8. Grishin V. I. Constitutional and legal bases of local government in Sweden // Comparative constitutional review [Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie]. 2006. Vol. 56. N 3: P. 34–38. (In Russ.).
9. Dityatkovsky M. Yu. About the constitutional independence of local government // Bulletin of the Omsk university. Ser. «Right» [Vestnik Omskogo universiteta. Ser. "Pravo"]. 2012. Vol. 31. N 2: P. 49–64. (In Russ.).
10. Evdokimov V. B., Tukhvatullin T. A. Features of management and self-government in Finland // Russian political science [Rossiiskoe gosudarstvovedenie]. 2014. N 3. P. 42–53. (In Russ.).
11. Ishmukhametov A. H. Independence of local government theoretical and legal aspects // Right and state: theory and practice [Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika]. 2019. N 12. P. 114. (In Russ.).
12. Kozhevnikov E. M. The state and local government in Russia: theoretic-legal bases of interaction. Moscow : Norm, 2001. (In Russ.).
13. Latypova N. S. Historical experience of development of local government in Russia // Education and problems of development of society [Obrazovanie i problemy razvitiya obshchestva]. 2019. Vol. 8. N 2: P. 32–38. (In Russ.).
14. Leontyeva A. N., Vinogradova M. V., Shumilov M. M., Kekkonen A. A. Modern calls to development of local government in Russia and Norway // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2016. N 3. P. 129–142. (In Russ.).
15. Lidzhiyeva I. V. Historical experience of development of local government in Russia // Bulletin of Institute of complex researches of arid territories [Vestnik Instituta kompleksnykh issledovaniy aridnykh territorii]. 2010. Vol. 21. N 2: P. 128. (In Russ.).
16. Maystrovich E. V. To a question of local government in the Kingdom of Denmark // Education and the right [Obrazovanie i pravo]. 2017. N 1. P. 202–205. (In Russ.).

17. Maystrovich E. V. To a question of local government in Finland // State and the right [Gosudarstvo i pravo]. 2018. N 1. P. 117–119. (In Russ.).
18. Mokina T. V. Constitutional principle of independence of local government and practice of its realization: Dissertation abstract. Rostov-on-Don : KUBSU, 2005. P. 1–25. (In Russ.).
19. Mukhametov R. S. Public policy in the sphere of local government during creation of “power vertical” // Issues of management [Voprosy upravleniya]. 2016. N 6. P. 23–29. (In Russ.).
20. Pashin L. A., Sudorogin N. V., Nikitina O. A. Assessment of efficiency of activity of local governments // Central Russian bulletin of social sciences [Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk]. 2014. N 3. P. 95–100. (In Russ.).
21. Rybkina A. M., Zobova A. R., Kuznetsova D. R., Bondarenko V. A. Development of the geoinformation register and software of assessment of the most effective use of objects of property of St. Petersburg on the basis of data of cadastral assessment // Moscow economic magazine [Moskovskii ekonomicheskii zhurnal]. 2021. N 3. P. 23–30. (In Russ.).
22. Semyonova T. Yu. Municipal management: Manual. Saint Petersburg, 2004. (In Russ.).
23. Sudakova S. V. Principle of independence of local government as definition of the municipal right and as key priority of municipal reform // Bulletin of Voronezh State University. Ser.: Right [Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser.: Pravo]. 2011. N 2. P. 90–97. (In Russ.).
24. Fatkhullina I. M. Assessment of efficiency of activity of local governments // News of the Saratov university. New series. Economy ser. Management. Right [Izvestiya Saratovskogo universiteta. Novaya seriya. Ser. Ekonomika. Upravlenie. Pravo]. 2017. Vol. 17. N 2. P. 177–184. (In Russ.).
25. Khabibulin A. R. Combination of centralization and decentralization as principle of local government // Bulletin of economy, right and sociology [Vestnik ekonomiki, prava i sotsiologii]. 2007. N 3. P. 75–79. (In Russ.).
26. Chicherin B. N. Common state law / ed. by A. V. Tomsinov. Moscow : Zertsalo, 2006. (In Russ.).
27. Shalomentseva E. G. Improvement of process of management of municipal property in the conditions of reform of local government in the Russian Federation: Dissertation abstract. Moscow : RANEPa, 2004. (In Russ.).
28. Shogenova A. G. Integration of municipal units as a way of improvement of the interbudgetary relations in St. Petersburg // News of the Saint Petersburg state economic university [Izvestiya Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta]. 2019. N 2. P. 179–184. (In Russ.).
29. Die Alliierte Kommandatur der Stadt Berlin. Sammelheft I. // Die Berliner Konferenz der drei Mächte. Der Alliierte Kontrollrat für Deutschland.: Komminiqués, Deklarationen, Proklamationen, Gesetze, Befehle, 1946.
30. Fenenko Y. V. Municipal Systems of Foreign Countries: Legal Issues of Social Security. Москва: МГИМО, 2007.
31. Hogue M. Local Government and Public Service Reform Initiative // Local and Regional Tax Administration in Transition Countries (Lgi Study Series). Budapest: Local Government and Public Service Reform In, 2010. C. 490.
32. Köhler H. Die Schaffung von Groß-Berlin und der Sturz Wermuts // Geschichte Berlins. 1987. Vol. 2. P. 814–824.

#### **About the authors:**

**Vladimir A. Semenov**, Professor of the Chair of State and Municipal Management of North-West institute of management, branch of RANEPa (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Sociological Science), Professor; [semenov-va@ranepa.ru](mailto:semenov-va@ranepa.ru)

**Vladimir V. Ereshkin**, Graduate Student of the Chair of State and Municipal Management of North-West Institute of Management, branch of RANEPa, Deputy of the Municipal Council of Svetlanovskoye Municipality of St. Petersburg (St. Petersburg, Russian Federation); [vereshkin-21@edu.ranepa.ru](mailto:vereshkin-21@edu.ranepa.ru)