

Полянина О. А. Городское самоуправление в России конца XIX — XXI веков: процессы децентрализации и внутреннего структурирования / О. А. Полянина // Научный диалог. — 2020. — № 2. — С. 403—420. — DOI: 10.24224/2227-1295-2020-2-403-420.

Polyanina, O. A. (2020). City Self-Government in Russia at the End of XIX — XXI Centuries: Processes of Decentralization and Internal Structuring. *Nauchnyi dialog*, 2: 403-420. DOI: 10.24224/2227-1295-2020-2-403-420. (In Russ.).



УДК 94:352.075(47)“1870/2010”

DOI: 10.24224/2227-1295-2020-2-403-420

## ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ КОНЦА XIX — XXI ВЕКОВ: ПРОЦЕССЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И ВНУТРЕННЕГО СТРУКТУРИРОВАНИЯ

© Полянина Ольга Анатольевна (2020), orcid.org/0000-0001-5668-0904, SPIN 3694-0508, кандидат исторических наук, доцент кафедры государственного управления, Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Башкирский государственный университет» (Уфа, Россия), olga-polyanina@mail.ru.

Статья посвящена проблеме децентрализации городского самоуправления в России в XIX — начале XXI вв. В работе анализируется как практический опыт функционирования внутригородских муниципальных образований (мелких городских единиц), так и уровень теоретического осмысления проблем децентрализации в различные периоды отечественной истории. Автором выделены три временных отрезка, когда идея создания мелкой городской единицы обрела практическое воплощение: революционный период в 1917—1918 годах, десятилетие с 1995 по 2005 годы и период с 2014 года по настоящее время. Автор рассматривает социально-политический контекст проведения преобразований на каждом из перечисленных этапов. Особое внимание уделено трансформации нормативно-правовой базы в исследуемой сфере. Показано, что законодательство попеременно то исключало, то допускало возможность создания внутригородских муниципальных образований, что препятствовало поступательному развитию данного уровня муниципальной власти. Научная новизна работы заключается в том, что автором были выявлены общие типологические черты процесса децентрализации, характерные для всех изученных этапов. Сделан вывод о том, что сравнительно низкая эффективность мелкой городской единицы обусловлена политизацией её проблем и отсутствием исторической преемственности.

Ключевые слова: местное самоуправление; городское самоуправление; мелкая городская единица; городской округ; внутригородской район; децентрализация.

### 1. Введение

Поступательное развитие института местного самоуправления предполагает постоянный поиск оптимального размера территории, в рамках которой оно осуществляется. При этом в условиях урбанизации наибольшее зна-

чение приобретают различные аспекты управления городскими агломерациями, в том числе организация их внутригородского пространства. В современной России отсутствуют единые подходы к децентрализации крупных городов, продолжает оставаться дискуссионным вопрос о целесообразности выделения внутригородских муниципальных образований (так называемых «мелких городских единиц»). Помимо практической значимости, актуальность статьи обусловлена отсутствием обобщающих научных работ, охватывающих все периоды существования мелкой городской единицы.

Первыми и долгое время единственными изданиями по указанной тематике являлись научно-популярные брошюры В. Н. Дурденевского [Дурденевский, 1917] и Е. А. Звягинцева [Звягинцев, 1917]. Обе работы имели ярко публицистический, агитационный характер. В годы советской власти научное обсуждение проблемы децентрализации крупных городов происходило только в рамках разработки нереализованного проекта «Большой Москвы» [Говоренкова, 2004, с. 60—62]. Обращение к историческому опыту осуществлялось исключительно в контексте революционной борьбы Советов с буржуазными органами управления [Гальперина, 1963, с. 70—85].

В современной исторической науке мелкая городская единица крайне редко становится самостоятельным предметом исследования. Процесс рассмотрения проектов децентрализации в Государственной Думе Российской Империи отражён в диссертации О. А. Далиной [Далина, 2004, с. 107—137]. Наличие объективных предпосылок для реализации данных проектов проанализировано в работе автора настоящей статьи [Полянина, 2016, с. 75—82]. Отдельные аспекты финансово-хозяйственной деятельности районных дум Петрограда и Москвы рассмотрены в работах А. Р. Демидовой [Демидова, 2008, с. 10—14] и А. В. Мамаева [Мамаев, 2012, с. 226—231].

Исследовательский интерес к новейшей истории децентрализации следует связывать с проведением «малой муниципальной реформы» 2014—2015 годов. За 2013—2019 годы было накоплено около сотни работ, которые, в свою очередь, стали предметом историографического анализа [Гриценко, 2014, с. 14], однако в центре внимания исследователей преимущественно находятся юридические аспекты реформы 2014 года. Наибольшую значимость представляют статьи, посвященные опыту создания и функционирования мелкой территориальной единицы в тех населенных пунктах, которые были преобразованы в города с внутригородским делением [Ильиных, 2015; Ильиных, 2016; Максимов и др., 2015; Муртазалиев, 2018].

Особенностью изучаемого процесса является тесная взаимосвязь практических шагов по введению мелкой городской единицы и уровня те-

оретического осмысления проблемы, поэтому взгляды некоторых из перечисленных авторов будут подробнее рассмотрены в ходе исследования.

Целью данной работы является анализ этапов и особенностей процесса децентрализации городского самоуправления в России, что предполагает как анализ соответствующей нормативной базы, так и оценку эффективности низового уровня муниципальной власти. Хронологические рамки исследования охватывают период с 1913 года по настоящее время. Выбор нижней границы обусловлен датой первого документального оформления идеи децентрализации городского самоуправления.

## **2. Проекты введения мелкой городской единицы в дореволюционной России**

Нормативно-правовой основой институционализации городского самоуправления пореформенной России последовательно являлись Городовые Положения 1870 года [Городовое, 1870, с. 821—839] и 1892 года [Городовое, 1892, с. 430—456]. Оба документа вступили в действие на фоне сравнительно медленных темпов урбанизации и, следовательно, не могли рассматривать город иначе, чем целостную территориальную единицу. Показательно, что Городовое Положение 1892 года предусматривало упрощённый порядок общественного управления для малочисленных населённых пунктов, но не предлагало никаких вариантов «усложнения» системы для крупных центров [Там же]. На рубеже XIX—XX веков начался заметный, иногда скачкообразный рост отдельных городов, а также повысились требования к качеству и комфортности городской среды. Органы местного самоуправления, как правило, реагировали на появление новых отраслей муниципального хозяйства путем создания дополнительных структурных подразделений в городских управах и расширения штата наёмных служащих.

Первая в истории России попытка законодательного введения механизма децентрализации городского самоуправления состоялась по инициативе конституционно-демократической партии. Законопроект о пересмотре Городового Положения 1892 года был внесён в Государственную Думу в 1913 году. Главной целью документа являлось возвращение к принципу самостоятельности местного самоуправления путём расширения круга потенциальных избирателей и уменьшения опеки со стороны органов государственной власти. В числе мер организационного характера указывалась и децентрализация общественного управления в городах с населением свыше 100 тыс. человек, что, по мнению кадетов, позволило бы использовать положительный опыт «разветвления» системы управления европейских столиц [Далина, 2004, с. 107—110].

Предварительная экспертиза законопроекта проходила параллельно в двух ведомствах: комиссии Государственной Думы по городским делам и в Отделе городского хозяйства Министерства внутренних дел. В то время как представители Министерства сосредоточились на проблеме распределения полномочий между общегородским и районным уровнями власти, комиссия по городским делам не была уверена в целесообразности создания нескольких распорядительных органов вместо единой думы. В результате при первом голосовании думская Комиссия поддержала пункт о децентрализации самоуправления только для городов с населением свыше 200 тыс. человек [Там же, с. 122—125]. Данная поправка означала двукратное сокращение количества городов, где могла быть введена новая территориальная единица (с 30—32 до 14). При повторном голосовании в 1916 году та же комиссия заняла ещё более осторожную позицию, высказавшись за обязательность образования участковых органов власти только в столицах и городах, где насчитывалось свыше 500 тыс. жителей. Децентрализация городов с численностью населения от 100 до 500 тыс. человек предоставлялась «свободному ведению» самих жителей [Там же, с. 136—137]. Все перечисленные варианты законопроекта оказались невостребованными, поскольку Государственная Дума так и не успела приступить к пересмотру Городового Положения.

Отсутствие в Российской империи нормативно-правовой базы, определяющей механизм децентрализации крупных городов, обусловлено объективными причинами. В так называемых «земских» губерниях (тех, где действовало «Положение о губернских и уездных земских учреждениях») по мере роста численности городского населения обострялись взаимоотношения между двумя системами местного самоуправления — земской и городской. Каждый город не только представлял собой самоуправляющуюся единицу, но и входил в состав уездного и губернского земства, что порождало целый ряд проблем финансового и управленческого характера [Полянина, 2016, с. 77—80].

Представители крупных городов были заинтересованы не столько в децентрализации, сколько в «выделении» городов из состава земств. Показательно, что на первом общероссийском съезде специалистов и деятелей по благоустройству городов, состоявшемся в Одессе в 1910 году, делегаты рассмотрели несколько вариантов выделения губернских центров в самостоятельные земские единицы, вопрос о децентрализации при этом не рассматривался. Кроме того, начало XX века отмечено постоянным расширением муниципального сектора экономики и появлением современных объектов коммунальной инфраструктуры. Проектируя водо-

проводную, канализационную или трамвайную сеть, управы сталкивались с необходимостью проведения топографической съёмки всей территории, составления общей технической и финансовой документации. В результате для большинства общественных деятелей было характерно восприятие города как единого хозяйственного целого.

### **3. Децентрализация городского самоуправления в ходе революционных потрясений 1917 года**

Февральская революция привела к появлению целого ряда новых форм самоорганизации населения, в том числе и мелких городских единиц. Столичная дума утвердила «Временное Положение о районных думах Петрограда» [Демидова, 2008, с. 14], в соответствии с которым город был разделён на 18 районов: Адмиралтейский, Александро-Невский, Василеостровский и т. д. В каждом из них была избрана районная дума и сформирована районная управа [Гальперина, 1963, с. 70—75]. В Москве районные органы муниципальной власти формировались из представителей различных общественных объединений, включая санитарные попечительства и профсоюзы. Соответствующее решение было принято Комитетом общественных организаций в марте 1917 года.

Параллельно с появлением первых районных дум началось теоретическое осмысление проблем децентрализации. В апреле 1917 года московский правовед В. Н. Дурденевский издал сразу несколько научно-популярных работ, посвященных реформам Временного Правительства. В контексте исследуемой темы наибольший интерес представляет книга «Мелкая городская единица». Под термином, представленным в названии работы, автор понимал город в городе, известный округ большого города, где само население ведает делами местного управления [Дурденевский, 1917, с. 6—7]. При этом Дурденевский признавал необходимость объединяющего начала в лице общегородских органов власти, а также некоторых ограничений, возникающих в силу соседства с другими территориальными единицами в том же городе [Там же]. Активно пропагандируя европейский (прежде всего английский) опыт местного самоуправления, Дурденевский подчеркивал, что именно ведение «близких и нужных всякому» дел в мелких местных округах воспитывает из современного англичанина гражданина, способного принимать участие в управлении государством [Там же, с. 4]. Необходимость формирования гражданского самосознания являлась не единственным аргументом в пользу децентрализации. Сравнивая систему управления большого города с машиной, которой неизбежно предстоит «расчлениться и усложниться», Дурденевский предлагал поставить этой

машине «побольше вспомогательных двигателей», то есть органов власти районного уровня [Там же, с. 14—18].

Необходимость регулирования деятельности «самочинных» районных дум и управ привела к парадоксальной ситуации. Вопрос о мелкой городской единице, никогда широко не обсуждавшийся в дореволюционной России, оказался в одном ряду с важнейшим для современников, «жгучим» вопросом о пересмотре избирательного законодательства. В результате 15 апреля 1917 года Временное Правительство издало Постановление «О производстве выборов гласных городских дум и об участковых городских управлениях» [О производстве ..., 1917]. Постановление отменило несколько десятков статей Городового Положения 1892 года и утвердило два новых документа: «Временные Правила о производстве выборов гласных Городских Дум» и «Временные Правила об участковых городских управлениях» [Там же, с. 163—184]. Оба документа вступали в силу одновременно, дополняя друг друга.

Право на введение участкового управления получали города с населением не менее 150 тыс. жителей. При зонировании города учитывалось существовавшее административное деление (на полицейские участки), а также топографические и бытовые особенности районов. В «условиях экстраординарности» законодателю было необходимо выстроить систему прямого подчинения и взаимодействия двух уровней власти [Демидова, 2008, с. 10]. «Временные правила» закрепляли ведущую роль общегородских органов управления в сферах правового регулирования и финансов. В частности, не предусматривалось формирование самостоятельных бюджетов мелких городских единиц. К компетенции общегородской думы также было отнесено установление перечня вопросов местного значения районных управлений. При необходимости «объединения деятельности» районов функции координатора предстояло выполнять общегородской управе [О производстве ..., 1917, с. 163—184].

Первым комментатором «Постановления» от 15 апреля стал земский деятель, педагог и историк Е. А. Звягинцев. Он придавал ключевое значение одновременности реализации двух реформ: введения всеобщего избирательного права и учреждения участковых дум. Тезис Звягинцева о необходимости привлечения всего взрослого населения к участию в городской общественной жизни [Звягинцев, 1917, с. 6—7] в целом созвучен идеям В. Н. Дурденевского о большом демократическом потенциале новых органов власти. Дополнительным аргументом в пользу мелкой городской единицы стало признание беспомощности действовавших органов власти, которые оказались неспособными справиться с хозяйственными пробле-

мами, вызванными Первой Мировой войной. По выражению Звягинцева, каждому городу требовалась «широкая энергичная самопомощь» [Там же].

Отсутствие хотя бы условной преемственности между районными думами образца 1917 года и современными внутригородскими муниципальными образованиями обусловлено целым рядом факторов. Во-первых, это объясняется очень коротким периодом существования мелкой городской единицы, поскольку в течение 1918 года все органы власти данного уровня были упразднены. Характерно, что в Петрограде большинство районных дум было ликвидировано в конце 1917 года, в то время как районные управы действовали ещё несколько месяцев, поскольку Советы не имели собственного технического аппарата, способного управлять городским хозяйством [Гальперина, 1963, с. 82—83]. Во-вторых, эффективность деятельности районных дум оказалась заметно снижена из-за политической борьбы, развернувшейся на первых же выборах в новые органы власти [Ленин, 1969, с. 191—192]. В Петрограде отдельные районные управы активно включились в решение бытовых проблем горожан [Демидова, 2008, с. 14]. Москва напряженно искала оптимальные способы финансирования своих районных дум [Мамаев, 2012, с. 226, 231]. Но в целом успехи низового уровня муниципальной власти были локальными. Лев Велихов, изначально поддерживавший создание участковых управлений, позднее признал «жестокый провал» районных дум, поскольку их «самостоятельное хозяйство свелось к словесной борьбе политических партий» [Велихов, 1928, с. 336—340].

#### **4. Районное деление в городах в рамках советской модели местного самоуправления**

Неоднозначно оценивается и советский опыт городского управления. С одной стороны, по выражению «бабушки российского самоуправления» Т. М. Говорёнковой, после начала индустриализации все административно-территориальные единицы были приравнены к «цехам единого народнохозяйственного комплекса», утратив малейшую самостоятельность [Говорёнкова, 2004, с. 62]. Несмотря на то, что юридически городские районы были выделены в самостоятельный уровень власти [Положение, 1925, Положение, 1933], данные субрегиональные территориальные единицы имели скорее организационно-техническое значение, выступая в качестве «приводного ремня» по отношению к вышестоящим управленческим звеньям [Максимов и др., 2019, с. 141].

С другой стороны, ряд специалистов в области муниципального управления вполне обоснованно предлагают не абсолютизировать линейно-ма-

тематический принцип организации советских внутригородских районов. К началу 1986 года на территории РСФСР было 95 городов с районным делением. Районы (насчитывавшие, как правило, от 100 до 150—200 тыс. человек) нередко формировались вокруг крупнейших предприятий, которые брали под свою опеку объекты социального и культурного назначения. Городские районы советского времени обладали определённым внутренним единством, были связаны общей социальной и коммунальной инфраструктурой [Максимов и др., 2019, с. 142]. Очевидно, что возможности использования советского опыта децентрализации крайне ограничены. Изменились не только политические и социально-экономические условия, но и сам объект управления. В отличие от современного, социалистический город обладал только функциональным зонированием при социальной однородности расселения [Павлюк, 2015, с. 27].

Возрождение идеи о действительно самостоятельной мелкой городской единице следует связывать с трансформацией института местного самоуправления, происходившей в конце 1980-х — начале 1990-х годов. Закон «О местном самоуправлении в РСФСР» предусматривал четыре схемы управления городом, включая деление на районы с образованием как исполнительных, так и представительных органов власти, что означало бы создание полноценных внутригородских муниципальных образований [О местном ..., 1991]. Городское хозяйство также могло продолжать функционировать как единое целое. В качестве промежуточных вариантов законодатель предусматривал деление города на районы с образованием только администраций либо отраслевых территориальных органов. Выбранная схема управления подлежала утверждению городским советом, который наделялся правом принятия решений о создании, преобразовании, ликвидации районов в городе [Там же]. Главным достоинством предложенной схемы являлась её вариативность, возможность учета местных особенностей. Однако преобразовательный потенциал закона не мог быть реализован как в силу недоработанности самого документа [Местное самоуправление ..., 1999, с. 83—92], так и в силу социально-политических потрясений начала 1990-х годов.

## **5. Трансформация территориальных основ городского самоуправления в 1990—2000-х годах**

Современная система местного самоуправления России характеризуется крайней нестабильностью нормативно-правовой базы, что негативно сказывается на эффективности данного уровня власти. «Подвижность» муниципального законодательства была отчасти предопределена уже в про-



цессе разработки и принятия Конституции РФ, допустившей расширение и изменение перечня территориальных единиц, в границах которых может осуществляться местное самоуправление. В 1995 году Федеральный закон № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наделил представительный орган местного самоуправления правом решать «вопросы об образовании, объединении, о преобразовании или об упразднении внутригородских муниципальных образований» [ФЗ № 154]. В качестве единственного обязательного условия назывался учёт мнения населения. Предметы ведения, объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов при этом должны были разграничиваться уставом города [Там же].

Принятие Федерального закона № 154-ФЗ инициировало первую сравнительно широкую общественную дискуссию по поводу децентрализации крупных городов. Аргументы сторонников реформы во многом повторяли цепь логических рассуждений В. Н. Дурденевского и Е. А. Звягинцева. Эффективность двухуровневой системы самоуправления обосновывалась возможностями, во-первых, приблизить власть к населению, а во-вторых, разгрузить общегородские органы власти от рутинных обязанностей. Известный специалист в области муниципального права А. А. Замотаев настаивал на существовании локальных, внутригородских интересов отдельных групп жителей. Механизмом сочетания этих интересов могло стать взаимодействие общегородских и районных органов управления [Замотаев, 1996, с. 9—12]. Другая группа ученых, объединившихся вокруг Т. М. Говорёнковой, считала нецелесообразным существование района города как самостоятельного муниципального образования. В числе основных угроз указывались городской «сепаратизм», «растаскивание» единого экономического пространства, нарушение управляемости системами жизнеобеспечения.

На практике возможность создания внутригородских муниципальных образований была реализована не во всех городах, обладавших к середине 1990-х годов районным делением [Коростелёва, 2014, с. 71—74]. С учётом рамочного характера Федерального закона № 154-ФЗ ведущая роль в регулировании сферы местного самоуправления принадлежала законодательству субъектов РФ, однако далеко не всем из них удалось создать удовлетворительную нормативно-правовую базу [Местное самоуправление ..., 1999, с. 140—142]. В некоторых субъектах федерации крупные города были исключены из числа самоуправляющихся единиц: там действовали органы не муниципальной, а государственной власти [Там же, с. 326—330]. Также необходимо отметить, что на протяжении всей совре-

менной истории России в городах федерального значения (Москве и Санкт Петербурге, с 2014 года — Севастополе) реализуется государственно-муниципальная модель управления [Гриценко, 2014, с. 31—33], при которой на общегородском уровне действуют органы государственной власти. Следовательно, внутригородские территории городов федерального значения не могут рассматриваться как классические мелкие городские единицы, поскольку существование последних предполагает двухуровневую модель организации именно местного самоуправления.

Следующим базовым нормативно-правовым актом в сфере местного самоуправления стал Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [ФЗ № 131]. В первоначальной редакции от 6 октября 2003 года он исключил создание внутригородских районов со статусом муниципальных образований. В зависимости от своего размера и социально-экономического потенциала каждый город был преобразован либо в городской округ, либо в городское поселение [Там же]. При этом в большинстве городских округов внутригородские районы сохранились в качестве административно-территориальных единиц (без образования представительного органа, принятия устава и т. д.). За последующее десятилетие реализация № 131-ФЗ привела к вполне объяснимым интеграционным процессам: сокращению количества городов с делением на районы (среди центров субъектов РФ — с 66 до 55), укрупнению районов, снижению роли их администраций [Максимов и др., 2019, с. 143—145].

## **6. Реализация «малой муниципальной реформы» 2014—2015 годов**

В 2014 году в перечне видов муниципальных образований появились две новые территориальные единицы: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район. Установление критериев для выделения таких районов отнесено к полномочиям субъекта РФ. Перечень вопросов местного значения нового уровня власти во многом совпадает с соответствующим перечнем, утвержденным для сельских поселений [ФЗ № 136]. Необходимо подчеркнуть, что решение о децентрализации крупных городов было принято в рамках так называемой «малой муниципальной реформы», которая была призвана изменить не только территориальные, но и организационные основы местного самоуправления. В первоначальном проекте представительные органы городских округов с внутригородским делением предлагалось формировать исключительно из депутатов советов внутригородских районов, что вызвало негативную реакцию со стороны экспертного сообщества.

Значительный резонанс получили достаточно жесткие высказывания профессора Омского государственного университета А. Н. Костюкова. По его мнению, такая инициатива несла в себе «колоссальный деструктивный заряд». Обязательное создание внутригородских районов при параллельной отмене прямых выборов депутатов общегородских представительных органов *de facto* означало бы переход к одноуровневой системе местного самоуправления. «Продление», по выражению Костюкова, государственной власти до уровня городских округов прямо противоречит Конституции РФ и Европейской Хартии местного самоуправления, приводит к «огосударствлению городского самоуправления» и, следовательно, выхолащиванию этого института [Костюков, 2014, с. 58—60]. Другие исследователи, в свою очередь, отмечали угрозу реализации прав граждан на осуществление местного самоуправления [Шишкин, 2014, с. 35—38].

В окончательной редакции документа федеральному законодательству удалось избежать создания «единой и единственной системы организации местного самоуправления для всех городов страны» [Шелковникова, 2015, с. 205]. Отказ от безальтернативного механистического деления агломераций на внутригородские муниципальные образования [Шелковникова, 2015, с. 205] позволил вновь заговорить о преимуществах мелкой городской единицы [Михеева, 2014, с. 66]. Предполагалось, что нововведение может коснуться 67 городов, обладавших на тот момент районным делением. Однако за пять лет реализации федерального закона внутригородские муниципальные образования были созданы только в Челябинске, Махачкале и Самаре. Ряд исследователей связывают неуспех реформы с отсутствием заинтересованности со стороны глав субъектов РФ, которые уже «обеспечили достаточную подконтрольность крупных городов через механизм сити-менеджеров» [Максимов и др., 2019, с. 147]. Невозможно игнорировать и изменение внешнеполитической ситуации, которое привело к объективным экономическим трудностям и, как следствие, к отсутствию необходимой финансовой базы для преобразований. Большинство городов и их жителей оказались исключены даже из дискуссии о целесообразности появления нового уровня власти.

В публикациях 2014—2015 годов указывались следующие потенциальные риски реформы: размывание бюджетных средств, дополнительные расходы местных бюджетов, проблемы с перераспределением вопросов местного значения, нарушение управляемости городов, а также переход к косвенным выборам в органы местного самоуправления [Максимов и др., 2015, с. 31—34]. Как отмечает А. В. Ильиных, во всех случаях действительно произошел переход к опосредованным формам создания обще-

городских органов власти [Ильиных, 2016, с. 39]. Кроме того, в законодательстве соответствующих субъектов РФ не были закреплены полноценные механизмы учета мнения населения при преобразовании городских округов, что противоречит «конституционным требованиям к процессу изменения территориальных пределов местного самоуправления» [Там же, с. 41]. Для преобразованных городских округов актуальны тезисы о «незначительности финансовых ресурсов», оказавшихся в распоряжении внутригородских районов, «неэффективности новой системы функционирования муниципалитетов» [Муртазалиев, 2018, с. 37], «громоздкой системе нормативно-правового регулирования» [Максимов и др., 2019, с. 156].

## 7. Заключение

Таким образом, этапы развития отечественного института местного самоуправления характеризуются различным, подчас противоположным, отношением к целесообразности выделения мелких городских единиц. Возможность децентрализации городского самоуправления была законодательно предусмотрена и реализована во время революционных событий 1917 года, в рамках постсоветской модели местного самоуправления (1995—2005), а также в ходе «малой муниципальной реформы» 2014—2015 годов.

Ни в один из указанных периодов проблема децентрализации крупных городов не являлась приоритетной для органов местного самоуправления и самих жителей. В революционной России наиболее «жгучим» являлся вопрос о пересмотре избирательного законодательства. В постсоветское время ключевыми стали проблемы финансирования и перераспределения полномочий между уровнями власти.

Три периода существования мелкой городской единицы обособлены не только хронологически, но и территориально. В 1917—1918 годах районные думы и управы были созданы в Москве, Петрограде, некоторых губернских и уездных центрах. Во второй половине 1990-х — начале 2000-х годов внутригородские муниципальные образования действовали в большинстве столиц субъектов РФ. С 2014 года по настоящее время статус городского округа с внутригородским делением обрели только Челябинск, Самара и Махачкала.

Призванная решать исключительно хозяйственные (реже организационные) задачи, мелкая городская единица оказалась вовлечена в политические процессы, будучи рассматриваемая при этом либо как «школа гражданственности» в «условиях экстраординарности», либо как «инструмент демократизации» при проведении «малой муниципальной реформы». При

этом политизация темы и отсутствие исторической преемственности заметно снижают как эффективность современных внутригородских районов, так и уровень теоретического осмысления проблемы. Дальнейшее развитие данного института невозможно без исследования механизмов координации деятельности всех уровней власти, принципов распределения полномочий, критериев установления границ внутригородских муниципальных образований.

### Источники и принятые сокращения

1. Городовое, 1870 — *Высочайше* утверждённое Городовое Положение. 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской Империи (ПСЗРИ). Собрание второе. Т. XLV. Отделение первое. 1870. — Санкт-Петербург, 1874. — С. 821—839.
2. Городовое, 1892 — *Высочайше* утверждённое Городовое Положение. 11 июня 1892 г. // Полное собрание законов Российской Империи (ПСЗРИ). Собрание третье. Т. XII. 1892. — Санкт-Петербург, 1895. — С. 430—456.
3. *Ленин В. И.* Партии на выборах в районные думы Петрограда. Полное собрание сочинений / В. И. Ленин. — Москва, 1969. — Изд. 5-е. — Т. 32. — С. 191—192.
4. *О местном самоуправлении в РСФСР* : Закон РСФСР от 06.07.1991 № 1550-1 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_105/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105/).
5. *О производстве* выборов гласных Городских Дум и об участковых городских управлениях. Пост. 13 апреля 1917 г. // Сборник указов и постановлений Временного Правительства. Выпуск 1. Отд. I. № 78. — Пг., 1917. — С. 163—184.
6. Положение, 1925 — *Об утверждении* Положения о городских советах : Постановление Всероссийского Центрального Исполнительного комитета от 24 октября 1925 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=18939#08883715154081724>.
7. Положение, 1933 — *Об утверждении* Положения о городских советах : Постановление Всероссийского Центрального Исполнительного комитета от 20 января 1933 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=19876&dst=100001#07365661907671412>.
8. ФЗ № 131 — *Об общих* принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019 г.) [Электронный ресурс]. — Режим доступа : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/).
9. ФЗ № 136 — *О внесении* изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ (ред. от 03.02.2015 г.) [Электронный ресурс]. — Режим доступа : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_163524/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163524/).
10. ФЗ № 154 — *Об общих* принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ [Электронный ресурс]. — Режим доступа : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_7642/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7642/).

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Велихов Л. А.* Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства / Л. А. Велихов. — Москва-Ленинград : Государственное издательство, Тип. Печатный двор в Лгр., 1928. — 467 с.
2. *Гальперина В. Д.* Советы рабочих и солдатских депутатов Петрограда в борьбе за овладение аппаратом городского общественного управления (ноябрь 1917 — ноябрь 1918) / В. Д. Гальперина, В. И. Старцев // Институт истории. Москва. Ленинградское отделение. Труды. — Выпуск 6. — Москва—Ленинград, 1963. — С. 62—103.
3. *Говорёнок Т.* Перемены : время московское / Т. Говорёнок, А. Жуков, Д. Савин // Муниципальная власть. — 2004. — № 2. — С. 58—65.
4. *Гриценко Е. В.* Городские агломерации : в поисках оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ) / Е. В. Гриценко // Конституционное и муниципальное право. — 2014. — № 10. — С. 28—36.
5. *Далина О. А.* Проблемы городского самоуправления в деятельности правительства и Государственной думы в начале XX века : диссертация ... кандидата исторических наук : 07.00.02 / О. А. Далина. — Москва, 2004. — 177 с.
6. *Демидова А. Р.* Хозяйственная жизнь Петрограда начала 1920-х гг. : Город в условиях экстраординарности : автореферат диссертации ... кандидата исторических наук / А. Р. Демидова. — Санкт-Петербург, 2008. — 20 с.
7. *Дурденевский В. Н.* Мелкая городская единица / В. Н. Дурденевский. — Москва : Издание Д. Я. Маковского, 1917. — 32 с.
8. *Замотаев А. А.* Местное самоуправление в городском районе / А. А. Замотаев // Российская юстиция. — 1996. — № 8. — С. 9—12.
9. *Звягинцев Е. А.* Новый закон о городских выборах и мелкой городской единице / Е. А. Звягинцев. — Москва : Тип. Тов-ва «Задруга», 1917. — 15 с.
10. *Ильиных А. В.* О некоторых проблемах учета мнения населения при создании городских округов с внутригородским делением / А. В. Ильиных // Правовое развитие России XXI века : Актуальные задачи юридической науки и практики : сборник статей Всероссийской научно-практической конференции, посвященный 25-летию юбилею Института права Челябинского государственного университета. 2016. — Челябинск : ООО «Полиграф-мастер», 2016. — С. 38—42.
11. *Ильиных А. В.* Реформирование институциональных и территориальных основ местного самоуправления : от законодательных предписаний к опыту регионов / А. В. Ильиных // Вестник Челябинского государственного университета. — 2015. — № 17 (372). Право. — Выпуск 43. — С. 45—51.
12. *Кокшаров О. С.* К вопросу о целесообразности выделения внутригородских округов в системе типов муниципальных образований Российской Федерации : позиция исследователей / О. С. Кокшаров // Бизнес и общество. — 2019. — № 2 (22). — С. 14.
13. *Коростелёва М. В.* К вопросу об особенностях осуществления местного самоуправления в городах с районным делением / М. В. Коростелёва // Юристь-правоведь. — 2014. — № 3 (64). — С. 71—74.
14. *Костюков А. Н.* Реформа в никуда / А. Н. Костюков // Конституционное и муниципальное право. — 2014. — № 4. — С. 58—63.

15. Максимов А. Н. Внутригородские муниципальные образования городских округов России : в поисках новой функциональности в постсоветское время / А. Н. Максимов, А. Е. Озяков // Политическая наука. — 2019. — № 2. — С. 138—159.
16. Максимов В. П. Реформирование местного самоуправления в Челябинском городском округе / В. П. Максимов, В. П. Горшенин // Вестник Челябинского государственного университета. — 2015. — № 1 (356). Управление. — Выпуск № 10. — С. 31—34.
17. Мамаев А. В. Совет районных дум и муниципальное хозяйство г. Москвы в первые месяцы большевистской власти (конец 1917 — первая половина 1918 г.) / А. В. Мамаев // Труды Института российской истории РАН. — 2012. — № 10. — С. 221—236.
18. Местное самоуправление : учеб. и науч.-практ. пособие / В. И. Васильев. — Москва : Юринформцентр : Тихомиров М. Ю., 1999. — 452 с.
19. Михеева Т. Н. Новеллы в правовом регулировании местного самоуправления / Т. Н. Михеева // Конституционное и муниципальное право. — 2014. — № 9. — С. 65—68.
20. Муртазалиев А. М. Проблемы формирования конституционной модели местного самоуправления в крупных городских агломерациях Российской Федерации : на материалах Махачкалинско-Каспийской агломерации / А. М. Муртазалиев // Юридический вестник ДГУ. — 2018. — Т. 28, № 4. — С. 32—38.
21. Павлюк С. Г. Методика дифференциации городского пространства (на примерах городов России, Западной Европы и США) / С. Г. Павлюк // Региональные исследования. — 2015. — № 2. — С. 26—36.
22. Полянина О. А. Децентрализация городского самоуправления в дореволюционной России / О. А. Полянина // Инновационная наука. — 2016. — № 3—4. — С. 75—82.
23. Шелковникова Н. В. Реформы местного самоуправления в России : государственные инициативы в контексте электоральных возможностей / Н. В. Шелковникова // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. — 2015. — № 1—1 (51). — С. 204—209.
24. Шишкин С. И. Реализация права граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления в контексте расширения института не прямых выборов / С. И. Шишкин, М. А. Лаврик // Сибирский юридический вестник. — 2014. — № 3 (66). — С. 35—42.

---

## CITY SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA AT THE END OF XIX — XXI CENTURIES: PROCESSES OF DECENTRALIZATION AND INTERNAL STRUCTURING

© Olga A. Polyamina (2020), [orcid.org/0000-0001-5668-0904](https://orcid.org/0000-0001-5668-0904), SPIN 3694-0508, PhD in History, associate professor, Department of Public Administration, Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education “Bashkir State University” (Ufa, Russia), [olga-polyamina@mail.ru](mailto:olga-polyamina@mail.ru).

The article is devoted to the problem of decentralization of urban self-government in Russia in the XIX — early XXI centuries. Both the practical experience of functioning of intra-urban municipalities (small urban units), and the level of theoretical understanding of the problems of decentralization in different periods of national history are analyzed in the article. The author has identified three time periods when the idea of creating a small city unit took on practical

implementation: the revolutionary period in 1917—1918, the decade from 1995 to 2005 and the period from 2014 to the present. The author considers the socio-political context of the transformation at each of these stages. Particular attention is paid to the transformation of the regulatory framework in the studied area. It is shown that the legislation alternately ruled out, then allowed the possibility of creating intra-city municipalities, which impeded the progressive development of this level of municipal authority. The scientific novelty of the work is in the fact that the author revealed common typological features of the decentralization process that are characteristic of all the stages studied. It is concluded that the relatively low efficiency of a small urban unit is due to the politicization of its problems and the lack of historical continuity.

Key words: local government; city government; small city unit; city district; intracity district; decentralization.

## MATERIAL RESOURCES

- Gorodovoye, 1870 — Vysochayshe utverzhdennoye Gorodovoye Polozheniye. 16 iyunya 1870 g. (1874). In: *Polnoye sobraniye zakonov Rossiyskoy Imperii (PSZRI). Sobraniye vtoroye, XLV. Otdeleniye pervoye. 1870.* Sankt-Peterburg. 821—839. (In Russ.).
- Gorodovoye, 1892 — Vysochayshe utverzhdennoye Gorodovoye Polozheniye. 11 iyunya 1892 g. (1895). In: *Polnoye sobraniye zakonov Rossiyskoy Imperii (PSZRI). Sobraniye tretye, XII. 1892.* Sankt-Peterburg. 430—456. (In Russ.).
- Lenin, V. I. (1969). *Partii na vyborah v rayonnyye dumy Petrograda.* In: *Polnoye sobraniye sochineniy*, 32. Moskva, Izd. 191—192. (In Russ.).
- O mestnom samoupravlenii v RSFSR: Zakon RSFSR ot 06.07.1991 № 1550-1.* Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_105/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105/). (In Russ.).
- Polozheniye, 1925 — *Ob utverzhdenii Polozheniya o gorodskikh sovetakh: Postanovleniye Vserossiyskogo Tsentralnogo Iсполnitelnogo komiteta ot 24 oktyabrya 1925 goda.* Available at: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=18939#08883715154081724>. (In Russ.).
- Polozheniye, 1933 — *Ob utverzhdenii Polozheniya o gorodskikh sovetakh: Postanovleniye Vserossiyskogo Tsentralnogo Iсполnitelnogo komiteta ot 20 yanvarya 1933 goda.* Available at: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=19876&dst=100001#07365661907671412>. (In Russ.).
- O proizvodstve vyborov glasnykh Gorodskikh Dum i ob uchastkovykh gorodskikh upravleniyakh. Post. 13 aprelya 1917 g. (1917). In: *Sbornik ukazov i postanovleniy Vremennogo Pravitelstva, 1 (I) / 78:* 163—184. (In Russ.).
- FZ № 131 — *Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii: Federalnyy zakon ot 06.10.2003 g. № 131-FZ (red. ot 27.12.2019 g.).* Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/). (In Russ.).
- FZ № 136 — *O vnesenii izmeneniy v statyu 26.3 Federalnogo zakona «Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatelnykh (predstavitelnykh) i ispolnitelnykh organov gosudarstvennoy vlasti subyektov Rossiyskoy Federatsii» i Federalnyy zakon «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii»: Federalnyy zakon ot 27.05.2014 № 136-FZ (red. ot 03.02.2015 g.).* Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_163524/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163524/). (In Russ.).



FZ № 154 — *Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii: Federalnyy zakon ot 28.08.1995 g. № 154-FZ*. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_7642/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7642/). (In Russ.).

## REFERENCES

- Dalina, O. A. (2004). *Problemy gorodskogo samoupravleniya v deyatelnosti pravitelstva i Gosudarstvennoy dумы v nachale XX veka: dissertatsiya ... kandidata istoricheskikh nauk*. Moskva. (In Russ.).
- Demidova, A. R. (2008). *Khozyaystvennaya zhizn' Petrograda nachala 1920-kh gg.: Gorod v usloviyakh ekstraordinarnosti: avtoreferat dissertatsii ... kandidata istoricheskikh nauk*. Sankt-Peterburg. (In Russ.).
- Durdenevskiy, V. N. (1917). *Melkaya gorodskaya yedinitsa*. Moskva: Izdaniye D. Ya. Mavkovskogo. (In Russ.).
- Galperina, V. D., Startsev, V. I. (1963). Sovety rabochikh i soldatskikh deputatov Petrograda v borbe za ovladeniye apparatom gorodskogo obshchestvennogo upravleniya (noyabr' 1917 — noyabr' 1918). In: *Institut istorii. Moskva. Leningradskoye ot-deleniye. Trudy*, 6. Moskva—Leningrad. 62—103. (In Russ.).
- Govorenkova, T., Zhukov, A., Savin, D. (2004). Peremeny: vremya moskovskoye. *Munitsipal'naya vlast'*, 2: 58—65. (In Russ.).
- Gritsenko, E. V. (2014). Gorodskiy aglomeratsii: v poiskakh optimalnoy modeli territorialnoy organizatsii (sravnitel'no-pravovoy analiz). *Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo*, 10: 28—36. (In Russ.).
- Ilinykh, A. V. (2015). Reformirovaniye institutsionalnykh i territorialnykh osnov mestnogo samoupravleniya: ot zakonodatelnykh predpisaniy k opytu regionov. *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta*, 17 (372): *Pravo*, 43: 45—51. (In Russ.).
- Ilinykh, A. V. (2016). O nekotorykh problemakh ucheta mneniya naseleniya pri sozdaniy gorodskikh okrugov s vnutrigorodskim deleniym. In: *Pravovoye razvitiye Rossii XXI veka: Aktualnyye zadachi yuridicheskoy nauki i praktiki: sbornik statey Vse-rossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii, posvyashchennyy 25-letnemu yubileyu Instituta prava Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta*. Chelyabinsk: OOO «Poligraf-master». 38—42. (In Russ.).
- Koksharov, O. S. (2019). K voprosu o tselesoobraznosti vydeleniya vnutrigorodskikh okrugov v sisteme tipov munitsipalnykh obrazovaniy Rossiyskoy Federatsii: pozitsii issledovateley. *Biznes i obshchestvo*, 2 (22): 14. (In Russ.).
- Korosteleva, M. V. (2014). K voprosu ob osobennostyakh osushchestvleniya mestnogo samoupravleniya v gorodakh s rayonnym deleniym. *Yurist-pravoved*, 3 (64): 71—74. (In Russ.).
- Kostyukov, A. N. (2014). Reforma v nikuda. *Konstitutsionnoye i munitsipalnoye pravo*, 4: 58—63. (In Russ.).
- Maksimov, V. P., Gorshenin, V. P. (2015). Reformirovaniye mestnogo samoupravleniya v Chelyabinskom gorodskom okruge. *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta*, 1 (356): *Upravleniye*, 10: 31—34. (In Russ.).
- Maksimov, A. N., Ozyakov, A. E. (2019). Vnutrigorodskiy munitsipalnyye obrazovaniya gorodskikh okrugov Rossii: v poiskakh novoy funktsionalnosti v postsovetsoyey vremya. *Politicheskaya nauka*, 2: 138—159. (In Russ.).

- Mamayev, A. V. (2012). Sovet rayonnykh dum i munitsipalnoye khozyaystvo g. Moskvy v pervyye mesyatsy bolshevistskoy vlasti (konets 1917 — pervaya polovina 1918 g.). *Trudy Instituta rossiyskoy istorii RAN*, 10: 221—236. (In Russ.).
- Mestnoye samoupravleniye: ucheb. i nauch.-prakt. posobiye.* (1999). Moskva: Yurinformat-sentr: Tikhomirov M. Yu. (In Russ.).
- Mikheyeva, T. N. (2014). Novelly v pravovom regulirovani mestnogo samoupravleniya. *Konstitutsionnoye i munitsipalnoye pravo*, 9: 65—68. (In Russ.).
- Murtazaliyev, A. M. (2018). Problemy formirovaniya konstitutsionnoy modeli mestnogo samoupravleniya v krupnykh gorodskikh aglomeratsiyakh Rossiyskoy Federatsii: na materialakh Makhachkalinsko-Kaspiyskoy aglomeratsii. *Yuridicheskiy vestnik DGU*, 28 (4): 32—38. (In Russ.).
- Pavlyuk, S. G. (2015). Metodika differentsiatsii gorodskogo prostranstva (na primerakh gorodov Rossii, Zapadnoy Evropy i SShA). *Regionalnyye issledovaniya*, 2: 26—36. (In Russ.).
- Polyanina, O. A. (2016). Detsentralizatsiya gorodskogo samoupravleniya v dorevolutsionnoy Rossii. *Innovatsionnaya nauka*, 3—4: 75—82. (In Russ.).
- Shelkovnikova, N. V. (2015). Reformy mestnogo samoupravleniya v Rossii: gosudarstvennyye initsiativy v kontekste elektoralnykh vozmozhnostey. *Istoricheskiye, filosofskkiye, politicheskkiye i yuridicheskkiye nauki, kulturologiya i iskusstvovedeniye. Voprosy teorii i praktiki*, 1—1 (51): 204—209. (In Russ.).
- Shishkin, S. I., Lavrik, M. A. (2014). Realizatsiya prava grazhdan Rossiyskoy Federatsii na osushchestvleniye mestnogo samoupravleniya v kontekste rasshireniya instituta nepryamykh vyborov. *Sibirskiy yuridicheskiy vestnik*, 3 (66): 35—42. (In Russ.).
- Velikhov, L. A. (1928). *Osnovy gorodskogo khozyaystva. Obshcheye ucheniye o gorode, yego upravlenii, finansakh i metodakh khozyaystva.* Moskva-Leningrad: Gosudarstvennoye izdatelstvo, Tip. Pechatnyy dvor v Lgr. (In Russ.).
- Zamotayev, A. A. (1996). Mestnoye samoupravleniye v gorodskom rayone. *Rossiyskaya yustitsiya*, 8: 9—12. (In Russ.).
- Zvyagintsev, E. A. (1917). *Novyy zakon o gorodskikh vyborakh i melkoy gorodskoy yedinitse.* Moskva: Tip. Tov-va «Zadruqa». (In Russ.).