

## КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КРУПНЕЙШИХ ГОРОДОВ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

**Т.А. Фролова**

*Омский государственный педагогический университет, г. Омск, Россия*

### **Информация о статье**

Дата поступления –

30 апреля 2022 г.

Дата принятия в печать –

20 сентября 2022 г.

Дата онлайн-размещения –

20 декабря 2022 г.

### **Ключевые слова**

Публичная власть, местное самоуправление, крупнейшие города, городские агломерации, разграничение полномочий, стратегия социально-экономического развития

На основе выявления тенденций правового регулирования вопросов организации местного самоуправления в крупнейших городах Российской Федерации проводится анализ разграничения полномочий между региональными и муниципальными органами власти. Отдельное внимание уделяется проблеме поиска баланса между централизацией и децентрализацией местного самоуправления. В этом аспекте на первый план выходит вопрос более эффективного разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти с целью сохранения единой городской политики в сфере обеспечения социально-экономического развития крупнейших городов Российской Федерации. Сформулирован вывод о необходимости комплексного подхода к разграничению полномочий между уровнями публичной власти с учетом значимости крупнейших городов в пространственном развитии российской экономики и их роли в формировании городских агломераций.

## SOCIOECONOMIC COMPETENCE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES OF LARGEST CITIES

**Tatiana A. Frolova**

*Omsk State Pedagogical University, Omsk, Russia*

### **Article info**

Received –

2021 April 30

Accepted –

2022 September 20

Available online –

2022 December 20

### **Keywords**

Public authority, local self-government, largest cities, urban agglomerations, division of powers, socio-economic development strategy

The subject of the article is legal issues of municipal authorities' activities in the field of socioeconomic development.

The purpose of the article is to identify trends in the legal regulation of socioeconomic issues of organizing local self-government in the largest cities of the Russian Federation.

The methodology includes formal legal interpretation of Russian legislative acts, decisions of Russian Constitutional Court as well as systemic analysis of municipal acts.

The main results, scope of application. The article analyzes the division of powers between regional and municipal authorities. At the present stage of development of Russian federalism, a rather complex and unstable model of delimitation of powers between levels of public authority has developed, which does not contribute to the socio-economic development of municipalities. distribution of powers between levels of public authority. The question of the delimitation of powers acquires new content in the formation of urban districts with intracity division and intracity districts in the largest cities. Based on the experience of organization and activities of urban districts with intracity division of Chelyabinsk and Samara, the problems and prospects of this approach to territorial planning and the distribution of powers between levels of public authority are outlined. Special attention is paid to the problem of finding a balance between centralization and decentralization of local self-government. In this aspect, the issue of a more effective delimitation of powers between different levels of public authority comes to the fore in order to maintain a unified urban policy in the field of ensuring the socio-economic development of the largest cities of the Russian Federation.

Conclusions. A comprehensive approach is needed to delineate powers between levels of public authority, taking into account the importance of the largest cities in the spatial development of the Russian economy and their role in the formation of urban

agglomerations. Only centralized administration makes it possible to develop a unified urban infrastructure. Therefore, improving the interaction of public authorities and local self-government is a necessary condition and the most important area of work in major cities that requires joint efforts. However, at the same time, it is necessary to avoid the degeneration of local self-government into a state one and the loss of the internal content of this institution of public power.

### **1. Понятие и социально-экономическая роль крупнейшего города в развитии местного самоуправления и формировании городских агломераций**

В современных условиях формирование благоприятной среды жизнедеятельности населения связано с реализацией потенциала крупнейшего города в социальной, экономической, культурной, научной, политической сфере, что находит отражение в Указе Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития России на период до 2024 года»<sup>1</sup>, а вслед за ним и в стратегиях социально-экономического развития федеральных округов, программах (концепциях) социально-экономического развития субъектов Федерации и муниципальных образований.

При этом понятие «крупнейший город», которое используется во многих исследованиях в сфере управления, экономики, градостроительства, не имеет однозначного определения и зачастую отождествляется с понятием крупный город [1; 2]. В качестве последнего обычно рассматривается город с численностью населения 1 млн чел. и более, данная группа городов имеет особые специфические черты и требует качественно иных подходов к их исследованию и управлению [3]. Данное отождествление основывается на отсутствии легального определения крупнейшего города и основных критериев видового разграничения городов.

Основными критериями отнесения города к тому или иному виду в науке советского государственного права являлись: правовые основания образования города; его цели, задачи и функции; права, обязанности, ответственность; правовой режим управления городом [4, с. 22]. На современном

этапе назрела необходимость конкретизации понятия «город» в целом и в частности понятия крупнейший город, с учетом его социально-экономической роли и на основе положений действующего законодательства.

В первоначальной редакции Градостроительного кодекса РФ (1998) в зависимости от численности населения городские поселения соответственно подразделялись на сверхкрупные города (численность населения свыше 3 млн чел.), крупнейшие города (численность населения от 1 млн до 3 млн чел.); крупные города (численность населения от 250 тыс. до 1 млн чел.), большие города (численность населения от 100 тыс. до 250 тыс. чел.), средние города (численность населения от 50 тыс. до 100 тыс. чел.), малые города и поселки (численность населения до 50 тыс. чел.)<sup>2</sup>.

Количественные критерии разграничения городов в действующем кодексе отсутствуют, но сохранились в своде правил СП 42.13330.2011. Согласно данному документу города в зависимости от проектной численности населения на расчетный срок подразделяются на группы: крупнейшие (свыше 1 млн чел.); крупные (500 тыс. до 1 млн чел.; 250–500 тыс. чел.); большие (100–250 тыс. чел.); средние (50–100 тыс. чел.); в группу малых городов включаются поселки городского типа (20–50 тыс. чел.; 10–20 тыс. чел.; до 10 тыс. чел.)<sup>3</sup>.

Количественный критерий разграничения городских поселений имеет более социологический, нежели юридический характер и предполагает наличие иных компетенционных и финансово-экономических признаков, позволяющих осуществить видовую классификацию городов.

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»; Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 30 декабря 2021 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201805070038> (дата обращения: 29.04.2022).

<sup>2</sup> Пункт 3 ст. 5 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 7 мая 1998 г. № 73-ФЗ (ред. от 14 апреля 2022 г.), см.: Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&nd=102090643> (дата обращения: 29.08.2022).

<sup>3</sup> СП 42.13330.2011. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89 (утв. Приказом Минрегиона РФ от 28 декабря 2010 г. № 820) // СПС «КонсультантПлюс».

На основе анализа особенностей признаков города в законодательстве субъектов РФ об административно-территориальном делении, представляется возможным сформулировать следующее определение: город – это населенный пункт или территория, объединяющая населенные пункты, ограниченная городской чертой, с развитой инфраструктурой, с наличием определенного финансово-экономического потенциала, в пределах которой осуществляются публично-властные полномочия органов государственной власти и местного самоуправления. Данное понятие города можно рассматривать как базовое. Видовая классификация городов возможна с учетом разграничения их по количественным признакам, компетенции в публично-властной и социально-экономической сфере.

Крупнейший город – это населенный пункт или территория, объединяющая населенные пункты, ограниченная городской чертой, в пределах которой проживает свыше 1 млн чел., имеется развитая инфраструктура, осуществляются публично-властные полномочия не свойственные иным городам, имеется необходимый финансово-экономический потенциал для формирования городской агломерации.

Таковыми городами в РФ на сегодняшний день являются Москва, Санкт-Петербург – со статусом городов федерального значения, Новосибирск, Екатеринбург, Казань, Нижний Новгород, Уфа, Ростов-на-Дону, Омск, Красноярск, Воронеж, Пермь, Волгоград – наделенные в соответствии с законодательством статусом городского округа, а также Челябинск и Самара как городские округа с внутригородским делением.

Социально-экономическая роль крупнейшего города может быть определена через его компетенцию в сфере экономики, связанную с отношениями в области управления муниципальной собственностью; бюджетно-финансовыми отношениями; отношениями в области градостроительства; отношениями в области землепользования, недропользования, охраны окружающей среды; отношениями в области дорожного хозяйства, транспорта и связи; отношениями в области жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства. Крупнейшие города выступают как регуляторы различных общественных отношений в пределах территории; разработчики стратегических документов; как собственники «градостроительного» имущества, находящегося в их пользовании, владении и распоряжении, участники

межбюджетных отношений. В крупнейших городах обеспечивается концентрация спроса, вызванная концентрацией населения и производства, концентрация производства товаров и услуг для окружающих территорий, а также осуществляется развитие за счет материальных, финансовых и иных ресурсов окружающей территории.

Финансово-экономический потенциал крупнейших городов выступает как основа для формирования городских агломераций «Большая Москва» (Москва), Санкт-Петербургской агломерации, «Большой Волгоград» (Волгоград), «Большой Ростов» (Ростов-на-Дону), Жигулевской агломерации (Самара), Челябинской городской агломерации (Челябинск), что влечет за собой необходимость качественного пересмотра положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в части установления правового режима межмуниципального сотрудничества в данной сфере.

Развитие агломераций наиболее полно можно представить и реализовать через систему стратегического планирования. Стратегический план развития региона является одним из важнейших управленческих документов, который определяет не только приоритетные и наиболее значимые цели и задачи развития региона, но и пути достижения поставленных целей с учетом рационального использования имеющихся ресурсов. Указанный документ разрабатывается на основании положений Федерального закона Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Закон о стратегическом планировании), который, в частности, устанавливает, что стратегическое планирование осуществляется на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований<sup>4</sup>.

При этом в стратегиях социально-экономического развития отсутствует единый подход в определении роли крупнейшего города в общероссийском и межрегиональном контексте. Так, на роль в общероссийском масштабе претендует Воронеж (один из ведущих научно-образовательных центров России), а свое межрегиональное значение обозначают Казань (лидер полюса роста «Волга-Кама») и Ростов-на-Дону (мегаполис на юге России) [5].

<sup>4</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

На уровне субъекта РФ, только семь городских агломераций, ядром в которых является крупнейший город попали в зону внимания регионального законодателя – это Новосибирская агломерация (Новосибирская область), Сочинско-Туапсинская курортная агломерация (Краснодарский край), Южно-Башкортостанская агломерация (Республика Башкортостан), Самарско-Тольяттинская агломерация (Самарская область), Горнозаводская агломерация (Свердловская область), Челябинская агломерация (Челябинская область), Березниковско-Соликамская городская агломерация (Пермский край), – есть законы, которые тем или иным образом регулируют вопросы, касающиеся агломераций [6].

Очевидно, что по мере увеличения масштабов города уменьшается доля стандартных проблем и увеличивается удельный вес более сложных [7, с. 11], но при этом сохраняется необходимость понимания городского хозяйства как единой социально-экономической системы. При этом крупнейшие города вне зависимости от статуса – субъекта федерации или муниципального образования становятся фундаментом для развития городских агломераций, что влечет за собой необходимость конкретизации полномочий органов публичной власти, осуществляющих деятельность на их территории.

## **2. Вопросы разграничения полномочий между региональными и муниципальными органами власти в крупнейших городах**

В условиях повышенной инвестиционной активности государства, его стремления обеспечить социально-экономическое развитие регионов посредством опоры на крупные города (прежде всего региональные столицы) как точки экономического роста [8], особую значимость приобретает Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3, в котором определена «...необходимость взаимодействия с органами местного самоуправления органов государственной власти субъекта Российской Федерации, призванных создавать условия для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития в пределах всей территории данного субъекта»<sup>5</sup>.

Право субъектов РФ на регулирование компетенции городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов, на увеличение ее объема у одних муниципальных образований и, соответственно, уменьшение у других стало основанием предоставления им возможности определения состава муниципального имущества внутригородских районов в соответствии с перечнем вопросов местного значения, установленным для внутригородских районов Федеральным законом № 131-ФЗ и законами субъектов Российской Федерации (ч. 4 ст. 16.2). Также законами субъектов Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставами городских округов с внутригородским делением и уставами внутригородских районов определяются источники доходов местных бюджетов внутригородских районов, исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства (ч. 5 ст. 16.2). Таким образом, новое законодательство и в этой части существенно ограничило самостоятельность местного самоуправления в части управления муниципальным имуществом и финансовыми средствами, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью [9; 10].

В Постановлении Конституционного суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П обозначен новый подход к определению пределов муниципальной автономии [11]. По мнению Суда, федеральный орган законодательной власти для обеспечения согласованного функционирования между органами публичной власти различных уровней (государственным, региональным и муниципальным) вправе вводить различные модели взаимодействия и распределения компетенции в сфере местного самоуправления. Это должно способствовать социально-экономическому развитию территории муниципального образования, с одной стороны, и территории субъекта Федерации – с другой.

Для органов государственной власти субъектов Федерации открылись возможности принудительного и без согласования с общественностью изъятия у органов местного самоуправления самого широкого круга полномочий, и некоторые субъекты не преми-

<sup>5</sup> Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации “О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти”, а также о соответ-

ствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003160037> (дата обращения: 29.04.2022).

нули воспользоваться этим правом. Особенно болезненно перераспределение повлияло на сферы землепользования и градостроительства, без права на принятие решений, по которым местное самоуправление становится вообще бессмысленным [12].

Для создания рациональной модели территориальной организации местного самоуправления необходимо создание многоуровневой системы местного самоуправления с разграничением предметов ведения и полномочий между разными уровнями муниципальных образований [13].

Проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» предусматривает введение новой модели в виде двух перечней полномочий органов местного самоуправления. В соответствии с положениями законопроекта, за городскими и муниципальными округами закрепляется базовый одинаковый объем из 27 неотъемлемых полномочий. Они направлены на непосредственное решение местных задач (п. 1 ст. 32 законопроекта). Это, например, вопросы бюджета, благоустройства, развития внутри дворовых территорий, обеспечение доступности медицинской помощи. При этом за регионами закрепляется право своими законами перераспределять на муниципальный уровень перечень из 28 полномочий в конкретном муниципалитете – полномочия в сферах ЖКХ, дошкольного и среднего общего образования, общественного транспорта, планирования застройки, ремонта дорог (ч. 2 ст. 32 законопроекта). Эти новации вызвали широкий резонанс в экспертной среде. С одной стороны, отмечалось, что предлагаемые положения дают возможность обеспечить дифференцированный подход к организации исполнения полномочий с учетом реальных условий конкретных муниципалитетов и объективных особенностей территорий. С другой стороны, констатировалось, что полномочия, которые должны относиться к собственной компетенции местного самоуправления, переходят на уровень субъектов Российской Федерации, которые сами вправе определять, что передать муниципалитетам. При этом правительство Российской Федерации в своем заключении на законопроект указало, что полномочия, которые планируется отнести к перераспределенным на уровень субъекта Российской Федерации с возможностью закрепления на

уровне муниципалитета, составляют функциональное ядро местного самоуправления. Поэтому очевидно, что предлагаемая законопроектом модель требует дальнейшей доработки.

Как отмечалось ранее, крупнейший город является фундаментом для создания городской агломерации, при этом, в настоящее время практически отсутствуют серьезные исследования реально возможных границ централизации и децентрализации в крупных городских агломерациях, как отсутствует и прогнозирование практических последствий использования той или иной модели [14], при этом поиск оптимальной модели территориальной организации городских агломераций является предметом отдельных научных исследований [15–23].

Как отмечает, Ю.В. Павлов на данный момент все многообразие моделей может быть сведено к четырем разновидностям – договорная модель, одноуровневая модель – двухуровневая модель региональная модель [24].

Договорная модель сейчас является вполне жизнеспособной, так как регулируется Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – закон № 131-ФЗ). Она представляет собой формат межмуниципального сотрудничества, выраженного в нескольких формах: ассоциативной, организационно-хозяйственной, договорной.

К одноуровневой модели можно отнести городские округа, которые, согласно ч. 1 ст. 2 закона № 131-ФЗ, могут представлять собой «несколько объединенных общей территорией населенных пунктов»<sup>6</sup>. Так, площадь муниципального образования «городской округ город Нижний Новгород» включает 14 населенных пунктов и значительно превышает территорию населенного пункта «город Нижний Новгород», а в границы муниципальных образований «городской округ Самара», «городской округ город Пермь» который должен иметь единый генеральный план на всю свою территорию, входят еще два населенных пункта, в состав городского округа города Красноярска входит город как населенный пункт и одна деревня.

Двухуровневая модель управления ядром городской агломерации состоит из нижнего уровня и включает несколько муниципальных образований,

<sup>6</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 30 декабря 2021 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» //

Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102083574> (дата обращения: 29.04.2022).

верхний уровень – надмуниципальную надстройку в виде органов местного самоуправления городского с внутригородским делением. Данная модель реализуется в Челябинске и Самаре.

Помимо городских округов с делением на районы в городе двухуровневость оказывается вполне пригодной и для городских округов, укрупняемых либо возникающих в результате «преобразований» муниципальных районов. Признание объединяемых с городом населенных пунктов муниципальными образованиями позволяет вернуть утраченную ими самостоятельность, обеспечив одновременно совместное с городом развитие в едином социально-экономическом русле. На подобном применении двухуровневость настаивает и И.В. Бабичев, рассматривая ее в качестве инструмента муниципального строительства, позволяющего контролировать рост и развитие «ближней агломерации» – «короны» больших городских округов и развития муниципальной демократии на такой территории [25].

Четвертая, региональная, модель реализуется в городах федерального значения в Москве и Санкт-Петербурге.

Отсутствие единства в определении модели управления городскими агломерациями определяет необходимость определения оптимальной модели управления городской агломерацией и реализации агломерационных проектов с учетом развития социально-экономического потенциала крупнейших городов органами местного самоуправления совместно с региональными органами государственной власти.

### **3. Проблемы определения компетенции органов местного самоуправления крупнейших городов в сфере обеспечения социально-экономического развития**

В современных условиях в крупнейших городах реализуются три варианта определения компетенции органов местного самоуправления. Первый вариант реализуется в городах федерального значения. Применительно к ним, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ определил особенности организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации – в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге. Перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга определяются законами этих городов, исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства.

Неопределенность понятия «единство городского хозяйства» и отсутствие четких критериев для разграничения городских государственных и муниципальных задач в городах федерального значения приводят к отнесению всех важнейших вопросов жизнеобеспечения населения к городским государственным задачам. Таким образом, необходимость решения многих вопросов жизнеобеспечения населения в масштабах всего города, координации и обеспечения сбалансированного развития отдельных его частей закономерно предполагает, что город федерального значения должен взять на себя осуществление ряда функций, которые в территориальных субъектах РФ (республиках, краях, областях, автономных образованиях) признаются муниципальными и закрепляются обычно за городскими округами. В результате возникает диспропорция между организационной самостоятельностью внутригородских территорий городов федерального значения и их компетенцией: у внутригородских муниципальных образований отсутствует адекватная, значимая сфера ответственности [26].

Определение компетенции органов местного самоуправления крупнейших городов в сфере обеспечения социально-экономического развития наделенных в соответствии с законодательством статусом городского округа (Новосибирск, Екатеринбург, Казань, Нижний Новгород, Уфа, Ростов-на-Дону, Омск, Красноярск, Воронеж, Пермь, Волгоград) и городского округа с внутригородским делением (Челябинск, Самара), возможно на основе проведения сравнительного анализа положений закона № 131-ФЗ.

В основе социально-экономического развития крупнейшего города как муниципального можно выделить три базовых составляющих бюджет, налоги и сборы, владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Вопросы составления и рассмотрения проекта бюджета, утверждения и исполнения бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составления и утверждения отчета об исполнении бюджета к вопросам местного значения городского округа.

В компетенцию внутригородского округа включены формирование, утверждение, исполнение бюджета внутригородского района и контроль за исполнением данного бюджета, отчет об исполнении остался за пределами внимания законодателя.

Следует отметить дублирование полномочий органов местного самоуправления городского округа и органов местного самоуправления внутри-

городского района в сфере установления, изменения и отмены местных налогов и сборов и владения, пользования и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Ограничение компетенции внутригородских районов осуществляется не только на уровне федерального законодательства, но и законами субъекта РФ. Так, законами субъекта Российской Федерации полномочия органов местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и органов местного самоуправления внутригородских районов по решению отдельных вопросов местного значения; могут закрепляться также иные вопросы из числа вопросов местного значения городских округов; состав муниципального имущества внутригородских районов и источники доходов местных бюджетов внутригородских районов.

В Бюджетный кодекс РФ были внесены изменения и дополнения, затрагивающие бюджетные полномочия городских округов с внутригородским делением (п. 2.1 ст. 9 БК РФ), формирование налоговых доходов (ст. 61.3, 61.4 БК РФ), нормы отчислений от поступающих налогов различных уровней в бюджет внутригородского района (ст. 63.1 БК РФ), распределение межбюджетных трансфертов, дотаций, поступающих из бюджета городского округа для выравнивания бюджетной обеспеченности внутригородских районов (ст. 142.6–142.8 БК РФ) и др.<sup>7</sup> Вместе с тем, первый опыт формирования городских округов с внутригородским делением показал, что внутригородские районы не имеют достаточного количества собственных источников доходов и зависимы от городского хозяйства [27, с. 114].

Действующая российская муниципальная практика пока, к сожалению, подтверждает, что «распыление» финансовых ресурсов не позволяет получить должный экономический эффект, в то время как право обладания, самостоятельного управления и распоряжения достаточными средствами считается одним из главных для решения вопросов местного значения [28].

Еще одна проблема, напрямую связанная с перспективами социально-экономического развития крупнейших городов, содержится в положениях Федерального закона № 172-ФЗ. Данный закон не устанавливает каких-либо минимальных требований (базовых принципов) к порядку реализации органами местного самоуправления указанных полно-

мочий, а также к порядку разработки, утверждению и реализации документов муниципального стратегического планирования, и их содержанию [29]. В связи с этим органы местного самоуправления не имеют конкретных правовых и социально-экономических ориентиров по разработке и реализации документов муниципального стратегического планирования, определению их содержания для достижения целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития соответствующих муниципальных образований на среднесрочный и долгосрочный периоды.

Вместе с тем муниципальное стратегическое планирование не может эффективно осуществляться без учета и на основе документов государственного стратегического планирования и во взаимосвязи с данными документами. Кроме того, согласно вступившему в силу Закону РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее – Закон № 1-ФКЗ) местное самоуправление в Российской Федерации остается самостоятельным местным уровнем местной публичной власти, но более взаимосвязанным с уровнями государственной власти в Российской Федерации.

В рамках совещания по стратегическому планированию с постоянными членами Совета Безопасности Российской Федерации и членами Совета Безопасности Российской Федерации, состоявшегося 5 февраля 2019 г. (протокол № Пр-247), принято решение по разработке мер нормативно-правового, организационного и методического характера – определению архитектуры системы документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования, а также подготовке предложений по сокращению количества документов стратегического планирования, разрабатываемых на уровне субъекта Российской Федерации и муниципального образования.

Последовательность, порядок разработки и утверждения документов стратегического планирования, а также их содержание на муниципальном уровне определяются органами местного самоуправления в муниципальных нормативных правовых актах. Таким образом, в каждом муниципальном образовании необходимо определить органы, которые будут

<sup>7</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

отвечать за стратегическое планирование, и закрепить их полномочия в нормативном правовом акте. Так, в рамках реализации данных положений закона № 131-ФЗ в Екатеринбурге созданы Программный и Координационный советы стратегического развития<sup>8</sup>. В Челябинске Стратегия социально-экономического развития существует с 2009 г., помимо конкретизации основных приоритетов развития в ней были предусмотрены изменения в структуре Администрации города – появление отдельного подразделения, занимающегося вопросами реализации стратегического плана и его коррекцией, но такое структурное подразделение появилось только в 2022 г.<sup>9</sup>

Если определенные полномочия установлены Федеральным законом для региона, это следует продублировать и на муниципальном уровне. Если же муниципальному образованию законодательство предоставляет право выбора, следует исходить из целесообразности закрепления таких полномочий за конкретным органом местного самоуправления [30, с. 33–34].

#### 4. Выводы

Большинство муниципалитетов в России по-прежнему объединяют такие типичные проблемы, как: низкий уровень собственных доходов местных

бюджетов и отсутствие четких стратегических целей и приоритетов в социально-экономическом развитии соответствующих территорий. Вне зависимости от статуса крупнейшего города – субъект федерации или муниципальное образование, сохраняется необходимость понимания городского хозяйства как единой социально-экономической системы. При этом крупнейшие города становятся фундаментом для развития городских агломераций, что влечет за собой необходимость конкретизации полномочий органов публичной власти, осуществляющих деятельность на их территории.

Необходимо отметить, что сегодня во всех крупнейших мегаполисах мира только централизованное управление дает возможность развивать единую городскую инфраструктуру, поэтому совершенствование взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления является необходимым условием и важнейшим направлением работы в крупнейших городах, требующим совместных усилий. Однако, при этом следует избежать перерождения местного самоуправления в государственное и потери внутреннего содержания данного института публичной власти.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Таболин В. В. Крупные города в свете реформ законодательства о местном самоуправлении / В. В. Таболин // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 2. – С. 65–68.
2. Скороходова О. С. Город в системе местного самоуправления современной Российской Федерации / О. С. Скороходова // Социально-экономические явления и процессы. – 2013. – № 12 (058). – С. 150–158.
3. Казаков В. В. Обзор научных подходов к определению категории «Крупный город» / В. В. Казаков // Проблемы учета и финансов. – 2014. – № 1 (13). – С. 28–34.
4. Волков В. Д. Город как субъект советского государственного права / В. Д. Волков. – М. : Юридическая литература, 1984. – 151 с.
5. Жихаревич Б. С. Стратегии развития городов: российская практика 2014–2019 гг. / Б. С. Жихаревич, Т. К. Прибышин // Пространственная экономика. – 2019. – № 4. – С. 184–204. – DOI: 10.14530/se.2019.4.184-204.
6. Ильиных А. В. Городские агломерации в муниципально-территориальной организации: каким должно быть нормативно-правовое регулирование? / А. В. Ильиных // Государство и право. – 2020. – № 2. – С. 33–37.
7. Боголюбов В. С. Методологические основы управления современным крупным городом : автореф. дис. ... д-ра экон. наук / В. С. Боголюбов. – СПб., 1999. – 37 с.
8. Баженова О. И. Современные проблемы организации муниципальной власти в городских округах: состояние и перспективы / О. И. Баженова // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 7. – С. 54–66.

<sup>8</sup> Приложение к Постановлению Администрации города Екатеринбурга от 13 августа 2020 г. № 1532 «Положение О Программном совете стратегического развития муниципального образования “Город Екатеринбург”». URL: <https://docs.cntd.ru/document/570880659> (дата обращения: 29.08.2022).

<sup>9</sup> Распоряжение Администрации города Челябинска от 26 апреля 2022 г. № 4625 «Об утверждении Положения об Управлении по стратегическому планированию, экономике и инвестициям Администрации города Челябинска». URL: <https://cheladmin.ru/cheladmin/overview/Podvedy/econom.htm> (дата обращения: 24.08.2022).

9. Бялкина Т. М. Новая муниципальная реформа: изменение подходов к правовому регулированию компетенции местного самоуправления / Т. М. Бялкина // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 8. – С. 1609–1614.
10. Бялкина Т. М. О некоторых аспектах российского городского самоуправления в свете новой муниципальной реформы / Т. М. Бялкина // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 1. – С. 62–66.
11. Кожевников О. А. Единая система публичной власти: дискуссионные аспекты нормативной регламентации / О. А. Кожевников, А. Н. Костюков, А. А. Ларичев // Правоприменение. – 2022. – № 6(3). – С. 49–62. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).49-62.
12. Бабун Р. В. О современном состоянии местного самоуправления в России / Р. В. Бабун // Местное право. – 2016. – № 6 – С. 9–18.
13. Мусинова Н. Н. Децентрализация управления крупным городом: теория и практика / Н. Н. Мусинова // Вестник Университета (Государственный университет управления). – 2014. – № 16. – С. 131–134.
14. Стародубровская И. Организация местного самоуправления в городах федерального значения / И. Стародубровская, М. Славгородская, С. Жаворонков. – М. : ИЭПП, 2004. – 151 с.
15. Волчкова И. В. Управление городскими агломерациями / И. В. Волчкова, А. М. Елисеев, М. Н. Данилова, Л. Лычагина, Н. Н. Минаев, Ю. В. Подопригора, Е. В. Уфимцева, Н. Р. Шадейко. – Томск : Изд-во Том. гос. архит.-строит. ун-та, 2015. – 100 с.
16. Георгиева Т. П. Агломерации в России: когда практика опережает теорию / Т. П. Георгиева // Бюджет. – 2016. – № 4. – С. 94–96.
17. 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.
18. Любовный В. Я. Городские агломерации России: от стихийного к целенаправленному развитию / В. Я. Любовный // Муниципалитет: экономика и управление. – 2015. – № 1. – С. 5–16.
19. Павлов Ю. В. Теоретические основы формирования системы управления городской агломерацией / Ю. В. Павлов Е. Н. Королева, Н. Н. Евдокимов // Экономика региона. – 2019. – Т. 15, вып. 3. – С. 834–850. – DOI: 10.17059/2019-3-16.
20. Петухов Р. В. Правовое регулирование агломераций: теоретические подходы и зарубежные практики / Р. В. Петухов, Е. В. Луценко // Местное право. – 2017. – № 6. – С. 93–102.
21. Швецов А. Н. Муниципально-государственное управление городскими агломерациями / А. Н. Швецов // Муниципальное имущество. Экономика, право, управление. – 2018. – № 2. – С. 17–21.
22. Шугрина Е. С. Модели управления российскими агломерациями / Е.С. Шугрина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 2. – С. 39–43.
23. Шугрина Е. С. Экспертная дискуссия о правовых основах формирования и развития агломераций в России / Е. С. Шугрина // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2018. – № 2. – С. 8–12.
24. Павлов Ю. В. Совершенствование правового регулирования развития городских агломераций / Ю. В. Павлов // Ars Administrandi (Искусство управления). – 2018. – Т. 10, № 3. – С. 466–488. – DOI: 10.17072/2218-9173-2018-3-466-488.
25. Бабичев И. В. Городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы: новые юридические конструкции как возможный инструмент развития местного самоуправления на соответствующих территориях / И. В. Бабичев // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 3. – С. 43–48.
26. Гриценко Е. В. К вопросу о концепции организации публичной власти в городах федерального значения / Е. В. Гриценко // Управленческое консультирование. – 2007. – № 3. – С. 40–49.
27. Ильиных А. В. Проблемы определения статуса внутригородских районов / А.В. Ильиных // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения РАН (Екатеринбург). – 2017. – № 17 (1). – С. 106–119.
28. Коротина Н. Ю. Реформа местного самоуправления и новые возможности развития муниципальных образований / Н. Ю. Коротина // Муниципалитет: экономика и управление. – 2014. – № 3 (8). – С. 22–25.
29. Фролова Т. А. Стратегическое планирование социально-экономического развития крупнейшего города / Т. А. Фролова // Правоприменение. – 2017. – Т. 1, № 3. – С. 125–134. – DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(3).125-134.

30. Яговкина В. А. О применении норм Федерального закона «О стратегическом планировании в РФ» / В. А. Яговкина // Практика муниципального управления. – 2014. – № 9. – С. 32–34.

### REFERENCES

1. Tabolin V.V. Large cities in the light of reforms of legislation on local self-government. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2015, no. 2, pp. 65–68. (In Russ.).
2. Skorokhodova O.S. City in the system of local self-government of the modern Russian Federation. *Sotsial'no-ekonomicheskie yavleniya i protsessy*, 2013, no. 12 (058), pp. 150–158. (In Russ.).
3. Kazakov V.V. Review of scientific approaches to the definition of the category "Large city". *Problemy ucheta i finansov*, 2014, no. 1 (13), pp. 28–34. (In Russ.).
4. Volkov V.D. *City as a subject of Soviet state law*. Moscow, Yuridicheskaya literatura, 1984. 151 p.
5. Zhikharevich B.S., Pribyshin T.K. Urban Development Strategies: Russian Practice 2014–2019. *Prostranstvennaya ekonomika = Spatial economics*, 2019, no. 4, pp. 184–204. DOI: 10.14530/se.2019.4.184-204.
6. Ilinykh A.V. Urban agglomerations in the municipal-territorial organization: what should be the legal regulation? *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 2020, no. 2, pp. 33–37. (In Russ.).
7. Bogolyubov V.S. Methodological foundations of the management of a modern large city, Cand. Diss. Thesis. St. Petersburg, 1999. 372 p. (In Russ.).
8. Bazhenova O.I. Modern problems of the organization of municipal government in urban districts: state and prospects. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2016, no. 7, pp. 54–66. (In Russ.).
9. Byalkina T.M. New municipal reform: changing approaches to the legal regulation of the competence of local self-government. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual problems of Russian law*, 2014, no. 8, pp. 1609–1614. (In Russ.).
10. Byalkina T.M. On some aspects of Russian city government in the light of the new municipal reform. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2015, no. 1, pp. 62–66. (In Russ.).
11. Kozhevnikov O.A., Kostyukov A.N., Larichev A.A. Unified system of public authority: debatable aspects of normative regulation. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 3, pp. 49–62. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).49-62. (In Russ.).
12. Babun R.V. On the current state of local self-government in Russia. *Mestnoe pravo = Local law*, 2016, no. 6, pp. 9–18 (In Russ.).
13. Musinova N. N. Decentralization of large city management: theory and practice. *Vestnik Universiteta (Gosudarstvennyy universitet upravleniya)*, 2014, no. 16, pp. 131–134. (In Russ.).
14. Starodubrovskaya I., Slavgorodskaya M., Zhavoronkov S. *Organization of local self-governance in the cities of federal level*. Moscow, Institute for Economy in Transition, 2004. 151 p. (In Russ.).
15. Volchkova I.V., Eliseev A.M., Danilova M.N., Lychagina L.L., Minaev N.N., Podoprighora Yu.V., Ufimtseva E.V., Shadeiko N.R. *Management of urban agglomerations*. Tomsk, Tomsk State University of Architecture and Building Publ., 2015. 100 p. (In Russ.).
16. Georgieva T.P. Agglomerations in Russia: when practice is ahead of theory. *Byudzhet = Budget*, 2016, no. 4, pp. 94–96. (In Russ.).
17. Gritsenko E.V. Urban agglomerations: in search of an optimal model of territorial organization (comparative legal analysis). *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2014, no. 10, pp. 28–36. (In Russ.).
18. Lyubovny V.Ya. Urban agglomerations of Russia: from spontaneous to purposeful development. *Munitsipalitet: ekonomika i upravleniye = Municipality: economics and management*, 2015, no. 1, pp. 5–16. (In Russ.).
19. Pavlov Yu.V., Koroleva E.N., Evdokimov N.N. Theoretical foundations of the formation of the urban agglomeration management system. *Ekonomika regiona = Economics of the region*, 2019, vol. 15, no. 3, pp. 834–850. DOI: 10.17059/2019-3-16. (In Russ.).
20. Petukhov R.V., Lutsenko E.V. Legal regulation of agglomerations: theoretical approaches and foreign practices. *Mestnoe pravo = Local law*, 2017, no. 6, pp. 93–102. (In Russ.).

21. Shvetsov A.N. Municipal-state management of urban agglomerations. *Munitsipal'noe imushchestvo. Ekonomika, pravo, upravlenie = Municipal property. Economics, law, management*, 2018, no. 2, pp. 17–21. (In Russ.).
22. Shugrina E.S. Management models of Russian agglomerations. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State power and local self-government*, 2018, no. 2, pp. 39–43. (In Russ.).
23. Shugrina E.S. Expert discussion on the legal basis for the formation and development of agglomerations in Russia. *Munitsipal'noe imushchestvo. Ekonomika, pravo, upravlenie = Municipal property: economics, law, management*, 2018, no. 2, pp. 8–12. (In Russ.).
24. Pavlov Yu.V. Improving the legal regulation of the development of urban agglomerations. *Ars. Administrandi (The Art of Management)*, 2018, vol. 10, no. 3, pp. 466–488. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-3-466-488. (In Russ.).
25. Babichev I.V. Urban districts with intracity division and intracity districts: new legal structures as a possible tool for the development of local self-government in the respective territories. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2015, no. 3, pp. 43–48. (In Russ.).
26. Gritsenko E.V. On the concept of the organization of public authority in cities of federal significance. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie = Management consulting*, 2007, no. 3, pp. 40–49. (In Russ.).
27. Ilinykh A.V. Problems of determining the status of intracity districts. *Nauchnyi yezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdeleniya RAN (Yekaterinburg) = Scientific Yearbook of the Institute of Philosophy and Law of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences (Yekaterinburg)*, 2017, no. 17 (1), pp. 106–119. (In Russ.).
28. Korotina N.Yu. Reform of local self-government and new opportunities for the development of municipalities. *Munitsipal'noe imushchestvo. Ekonomika, pravo, upravlenie = Municipal property: economics, law, management, Municipality: economics and management*, 2014, no. 3 (8), pp. 22–25. (In Russ.).
29. Frolova T.A. Strategic planning of the socio-economic development of the largest city. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2017, vol. 1, no. 3, pp. 125–134. DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(3).125-134. (In Russ.).
30. Yagovkina V.A. On the application of the norms of the Federal Law "On Strategic Planning in the Russian Federation". *Praktika munitsipal'nogo upravleniya = Practice of municipal management*, 2014 no. 9, pp. 32–34. (In Russ.).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Фролова Татьяна Анатольевна** – кандидат исторических наук, доцент кафедры правоведения, государственного и муниципального управления Омский государственный педагогический университет  
644099, Россия, г. Омск, наб. Тухачевского, 14  
E-mail: tana2210@mail.ru  
ORCID: 0000-0001-5800-4969  
ResearcherID: M-9766-2016  
SPIN-код РИНЦ: 1134-2750

#### INFORMATION ABOUT AUTHOR

**Tatiana A. Frolova** – PhD in History, Associate Professor, Department of Jurisprudence, State and Municipal Administration  
Omsk State Pedagogical University  
14, Tukhachevskogo nab., Omsk, 644099, Russia  
E-mail: tana2210@mail.ru  
ORCID: 0000-0001-5800-4969  
ResearcherID: M-9766-2016  
RSCI SPIN-code: 1134-2750

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Фролова Т.А. Компетенция органов местного самоуправления крупнейших городов Российской Федерации в сфере обеспечения социально-экономического развития / Т.А. Фролова // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 4. – С. 197–207. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4).197-207.

#### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Frolova T.A. Socioeconomic competence of local self-government bodies of Russian largest cities. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 4, pp. 197–207. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4).197-207. (In Russ.).