



УДК 352(1-21)

<http://regionsar.ru>

ISSN 2587-8549 (Print)

DOI: 10.15507/2413-1407.106.027.201901.100-121

ISSN 2413-1407 (Online)

Актуальное состояние и перспективы развития внутригородского местного самоуправления в больших городах



Р. Ф. Туровский*



О. С. Васеленко

ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (г. Москва, Россия),
*rturovsky@hse.ru

Введение. Целью статьи было выявление общих и особенных характеристик организации местного самоуправления в больших городах. Данный вопрос представляется актуальным как для теоретического осмысления деятельности местных органов власти во внутригородских районах, так и для совершенствования системы местного самоуправления в мегаполисах.

Материалы и методы. Материалами для исследования послужили общедоступная информация и научная литература по странам и городам с наиболее ярко выраженными собственными моделями и подходами к организации местного самоуправления. Были использованы сравнительный метод исследования и анализ нормативно-правовой базы выбранных стран и городов в части организации местного самоуправления и административно-территориального деления.

Результаты исследования. Рассмотрен ряд зарубежных моделей внутригородского местного самоуправления в больших городах. Посредством анализа выбранных кейсов, среди которых есть крупные города Европы, Америки и Азии, продемонстрировано совпадение некоторых тенденций, присутствующих как российским, так и зарубежным мегаполисам. Выявлен тренд к централизации полномочий на городском уровне управления вследствие делегирования или отчуждения ресурсов у районных муниципалитетов.

Обсуждение и заключение. Зарубежный опыт организации местного самоуправления на внутригородских территориях свидетельствует о том, что определяющим для моделей внутригородского самоуправления в мегаполисах является баланс между представительством внутригородских муниципалитетов

© Туровский Р. Ф., Васеленко О. С., 2019



Контент доступен под лицензией Creative Commons Attribution 4.0 License.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 License.

на общегородском уровне и их автономией, а не влияние правовой системы или политический режим. Результаты исследования могут быть использованы для изучения политической субъектности внутригородских районов. Дальнейшие исследования позволят разработать концептуальные основы для политического анализа муниципальных образований районного уровня.

Ключевые слова: местное самоуправление, местная власть, муниципальная политика, внутригородское административное деление, внутригородской район, мегаполис

Благодарности. Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, проект № 17-03-00566 «Поселенческий уровень местного самоуправления в России: политическое положение и проблемы развития».

Current State and Prospects of Development of Municipal Self-Government in Big Cities

R. F. Turovsky*, O. S. Vaselenko

National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russia),

*rturovsky@hse.ru

Introduction. The article is devoted to the issue of identifying the general and specific features of arrangement of local self-government in big cities. This issue is relevant both for the theoretical understanding of the activities of local authorities in city districts, and for improving the system of local self-government in megalopolises.

Materials and Methods. The study used publicly accessible information and scientific literature on countries and cities with the most pronounced models and approaches to the arrangement of local self-government. The authors adopted the comparative method of research and analyzed the regulatory framework of the selected countries and cities in terms of the arrangement of local self-government as well as the administrative and territorial division.

Results. A number of foreign models of municipal self-government in large cities have been considered. The analysis of the selected cases (including those of major cities in Europe, America and Asia) has demonstrated the similarity of certain tendencies inherent in both Russian and foreign megalopolises. A trend has been revealed towards the centralization of powers at the city level of administration as a result of the delegation or alienation of resources from the district municipalities.

Discussion and Conclusion. The foreign experience of arrangement of local self-government in the territories within cities demonstrates that the determining factor for the models of municipal self-government in megalopolises is the balance between the representation of intracity municipalities at the city level and their autonomy, and not the influence of the legal system or political regime. The results of the research can be used when studying the political subjectivity of city districts. Further research will help develop a conceptual framework for the political analysis of the district-level municipalities.

Keywords: local self-government, local authorities, municipal policy, city administrative division, city district, megalopolis

Acknowledgments. The article was done with the financial support from the Russian Foundation for Basic Research, project No. 17-03-00566 “The Settlement Level of Local Self-Government in Russia: the Political Situation and Development Problems.”



Введение. Особенности местного самоуправления (далее – МСУ) и его проблемы актуализировались в связи с муниципальными выборами в Москве, на которых в 2017 г. оппозиционные кандидаты получили значительное число мандатов. Избрание самовыдвиженцев и выдвинутых от оппозиционных партий депутатов вновь вернуло в повестку несамостоятельное положение московского местного самоуправления, которое осуществляется в рамках внутригородских районов. Случай Москвы является в России редким (подобная система в нашей стране используется только в Санкт-Петербурге): внутригородские муниципальные образования (районы) являются самостоятельными единицами МСУ, а на общегородском уровне органы МСУ не создаются¹.

Полноценное самоуправление предполагает наличие как минимум двух органов: представительного (избранного на прямых выборах или посредством делегирования депутатов) и исполнительно-распорядительного. Если первые существуют в районах Москвы неизменно с 1996 г., то исполнительно-распорядительные органы – муниципалитеты – были упразднены по инициативе самих муниципальных советов в начале 2010-х гг. Упразднение исполнительных органов не только лишило депутатов возможности распоряжаться частью ресурсов, но и привело к отказу от части полномочий в пользу региональных и подконтрольных им районных органов власти. В связи с этой реформой московское самоуправление называют несамостоятельным и зависящим от управ – территориальных органов исполнительной власти г. Москвы. Управы и их главы подотчетны правительству города и мэру. Таким образом, у исследователей появляются сомнения относительно самостоятельности органов МСУ в Москве.

Пример Москвы в части сужения полномочий органов МСУ не является исключительным. Зарубежный опыт внутригородского местного самоуправления показывает, что практика осуществления полноценного самоуправления районными органами власти часто уступает место централизованному муниципальному управлению. В данной статье будут рассмотрены примеры организации самоуправления на внутригородских территориях больших городов, не являющихся при этом субъектами федерации. Гипотеза исследования заключается в том, что наличие автономного самоуправления во внутренних районах мегаполисов не является повсеместной практикой и само по себе не зависит от политического режима.

Целью статьи является изучение проблемы низкой автономии внутригородских районов в больших городах посредством обзора кейсов из различных правовых и политических систем.

¹ Устав города Москвы: закон города Москвы от 28 июня 1995 г. // Консультант Плюс: справочно-правовая система (дата обращения: 01.05.2018).

Обзор литературы. По мнению И. Михеевой, в последние годы в России в рамках перераспределения ресурсов «доходные» полномочия переходят на региональный или федеральный уровень². Вместо них часть государственных полномочий спускается на муниципальный уровень, и возможность отказаться от передаваемых полномочий у органов МСУ не предусмотрена. В результате, как справедливо отмечает С. Кордонский, региональные органы рассматривают органы МСУ как собственные исполнительные подразделения на местах³. Если подобное положение муниципалитетов в регионах обусловлено отдельными решениями и может носить временный и фрагментарный характер, то муниципалитеты в крупных городах (прежде всего, в Москве и Санкт-Петербурге) законодательно вписаны во внутригородские вертикали исполнительной власти.

Как правило, проблеме положения низовых органов самоуправления посвящены сравнительные исследования кейсов внутри одного государства или одной модели МСУ. К основным моделям относят англосаксонскую и континентальную модели [1]. Многие модели, существующие в рамках самобытных правовых и политических систем (преимущественно азиатские, например, в Индии), значительно отличаются как от двух основных моделей, так и друг от друга, в связи с чем их обобщение не представляется релевантным.

В целом для англосаксонской модели более характерна автономия местных органов власти, выборность, косвенное влияние со стороны государства; для континентальной – ограниченная автономия, назначаемость должностных лиц, сочетание органов МСУ с органами государственной власти на одном уровне, прямой контроль со стороны государства. М. Либоракина также отмечает, что в Европе существуют различия между моделями МСУ по оси «север – юг». В соответствии с историей государственности и развития гражданских свобод, для МСУ в северных странах характерна более высокая степень автономии, а для южных стран – более низкая.

Вопрос о том, транслируются ли напрямую эти принципы на самоуправление в городах, нечасто встречается в научной литературе. Главной предпосылкой к наличию внутригородского муниципального деления является высокая численность населения. Согласно Европейской Хартии местного самоуправления, публичные полномочия должны осуществляться

² Михеева И. В. Местное самоуправление на современном этапе: векторы оптимизации // Политико-правовые проблемы взаимодействия муниципальных образований с различными уровнями власти. Материалы VII междунар. науч.-практ. конф. аспирантов, преподавателей, практических работников, посвященной 150-летию земской реформы. Саратов: Саратовский источник, 2014. С. 104–107.

³ Кордонский С. Г., Плюснин Ю. М. Местное самоуправление или муниципальная власть? // XI международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества: В 3 кн. М.: Изд. дом НИУ ВШЭ, 2011. Кн. 1. С. 167–178.

ся теми органами, которые являются «наиболее близкими к гражданам»⁴. Близость к гражданам предполагает наличие органов самоуправления у малых групп, таких как сельские поселения или городские районы. Это связано не только с принципом представительства местных органов, но и с бюджетообразующим фактором. Документом допускается передача части полномочий и ресурсов органам управления более высокого уровня в случае, если самостоятельная деятельность местных органов неэффективна. И хотя только 47 стран являются участницами Хартии, подобные принципы заложены в законах ряда других государств.

Как правило, современные конституции регламентируют широту компетенций и ресурсов органов местного самоуправления. В них могут быть установлены основные принципы МСУ или весьма подробно описан порядок формирования местных органов. В унитарных или квазифедеративных государствах местное самоуправление может формально входить в систему государственной власти, но обладать автономией и принимать разнообразные формы. Так, в Южной и Восточной Европе, где преобладают унитарные государства, исторический централизм сменяется процессами регионализации и децентрализации. При этом в системах с двухуровневым самоуправлением верхние уровни МСУ в основном ориентированы на сотрудничество с муниципалитетами с целью сглаживания их высокой фрагментации [2]. В то же время МСУ в мегаполисах, федеральных столицах или городах со статусом региона может иметь особый порядок формирования, более узкие или, наоборот, расширенные полномочия.

В некоторых государствах местное самоуправление отсутствует, и муниципальное управление осуществляется местными органами государственной власти. Например, согласно Конституции Китайской Народной Республики, через местные органы «народ осуществляет государственную власть»⁵. Таким образом, местные органы в мегаполисах Китая являются органами государственной власти на местах.

Ряд исследователей связывают современное положение китайских мегаполисов с тем, что процесс урбанизации в Китае шел по уникальному пути [3]. Они отмечают появление «городских болезней» (пробки на дорогах и загрязнение окружающей среды), которые становятся все более серьезными социальными проблемами с ростом населения в городах Китая. В результате эффективность городского управления

падает, а на смену экономическому росту приходит обратный процесс ввиду перенаселения. Авторы считают, что одним из возможных путей является расширение участия граждан в решении остросоциальных, в частности экологических, проблем. При этом не отрицается значимость административных рычагов для лечения «болезней» в городских районах, особенно в мегаполисах.

Многообразие форм МСУ во внутригородских единицах связано и с различиями в статусе самих городов. Они могут являться самостоятельными муниципальными образованиями (Чикаго), регионами (Лондон) или обладать особым статусом (Дели). Районное управление конкретного города может зависеть и от его положения в административно-территориальном делении государства.

В западной литературе часто встречается утверждение, что фрагментированная система местного управления представляет собой рыночный механизм, в рамках которого конкуренция между поставщиками услуг приносит пользу гражданам-потребителям за счет повышения эффективности предоставления муниципальных услуг. При этом фрагментация МСУ может оказывать различное воздействие на благосостояние различных групп граждан – приносит пользу одним и наносит ущерб другим. Б. Хименес отмечает, что некоторые страны Европы в настоящее время изучают возможность объединения местных органов власти для сокращения расходов [4]. Страны Азии, напротив, проводят децентрализацию и создают большее число местных органов власти для повышения оперативности реагирования на местные потребности. В результате автор пришел к выводу о том, что структура местного государственного сектора предполагает компромисс между эффективностью и равенством.

В то же время недавние исследования на примере Дании показывают, что увеличение численности населения отрицательно сказывается на удовлетворенности граждан деятельностью местных органов власти [5]. Другие исследования продемонстрировали, что процесс территориальной интеграции оказывает негативное влияние на явку избирателей [6].

Т. Сванстром считает, что объединение муниципалитетов в мегаполисе способствует региональному развитию и экономической интеграции [7]. С ним полемизируют китайские исследователи, отмечающие, что интеграция территорий не всегда идет на пользу местным сообществам [8]. Так, правительство провинции Гуандун в Китае предусматривает сотрудничество городов Шаньютоу, Чаочжоу и Цзэян с целью мобилизации неиспользованных ресурсов региона посредством политики, поощряющей интеграцию и рост этих городов. Однако, отмечают авторы, политика и риторика интеграции между городами не дали согласованных материальных результатов. Вместо этого три отдельных муниципалитета включились в политическую повестку не в целях сотрудничества

⁴ Европейская хартия местного самоуправления (ратифицирована федеральным законом от 11.04.1998) // Собрание законодательства Российской Федерации. 07.09.1998. № 36. Ст. 4466.

⁵ Конституция КНР. Принята на 5-й сессии Всекитайского собрания народных представителей пятого созыва 4 декабря 1982 г. В редакции 1993 г. URL: http://chinalawinfo.ru/constitutional_law/constitution/constitution_ch3p3 (дата обращения: 14.05.2018).



и интеграции, а для того чтобы воспользоваться недоступными ранее возможностями для повышения своей индивидуальной экономической конкурентоспособности. Авторы приходят к выводу о том, что неэффективность политики связана с отсутствием координации действий со стороны провинциального правительства.

К похожему выводу приходят Г. Хомси и М. Ворнер: на примере муниципальной экологической политики они доказывают эффективность многоуровневой системы управления, где задействованы сильные стороны всех уровней власти, а также граждане. Авторы доказывают, что локальная политика оказывается более эффективной там, где координирующую роль на себя берет правительство штата [9]. С ними полемизируют Х. Савич и С. Адхикари, которые обращают внимание на неоднозначную роль органов государственной власти в интеграции фрагментированных мегаполисов. Ученые говорят о «региональном парадоксе», согласно которому центробежные силы от автономных, конкурентоспособных местных органов власти выступают против городской интеграции, в то время как центростремительное давление региональной политики стремится к ней. В результате обе тенденции воплощаются во фрагментарном регионализме – при сохранении местной автономии региональные органы власти могут иметь значительное влияние на локальную политику [10].

При этом исследователи неоднократно заявляли о взаимосвязи между местным самоуправлением и политическим режимом в целом. В недемократических режимах местное самоуправление может иметь значение «фасада» или же осуществлять коммуникационную функцию между локальными сообществами и органами государственной власти, в то время как в демократиях оно призвано реализовывать общественные интересы в вопросах местного значения. Системы местного самоуправления в разных территориальных единицах даже в рамках одного региона могут иметь существенные различия. Ввиду особенностей локального режима именно местное самоуправление в автократиях может формировать демократические «участки» [11].

Выборы же в органы власти внутригородских территорий могут проходить под влиянием субнациональных политических режимов. Принято считать, что слабая конкуренция, доминирование исполнительной власти над представительной, низкая вовлеченность избирателей – это условия, которые накладывает на выборы недемократический режим. Однако подобные обстоятельства возникают в больших городах в различных политических режимах, если склонность к консолидации полномочий и ресурсов обусловлена стремлением к эффективному распределению благ.

Как отмечают авторы исследования локальных выборов в автократиях, субнациональные выборы также могут способствовать консолидации авторитарного режима. В частности, в период с 2001 по 2012 г. выборы



мэров в России обеспечивали лояльность элит и позволяли центру действовать их ресурсы [12].

Таким образом, исследователи местного самоуправления в больших городах развивают идею о том, что режимные различия, правовые системы и формы правления не всегда являются факторами, детерминирующими организацию и деятельность локальных органов власти. Неспособность этих критериев объяснить общие тенденции обусловила наше внимание к формам организации местной власти в ряде крупнейших мегаполисов, функционирующих в условиях различных политических режимов.

Материалы и методы. Принимая во внимание разнообразие политических режимов, в условиях которых развиваются современные мегаполисы, в данной работе будут рассмотрены внутригородские территории больших городов, существующих в разных типах правления.

Выборка содержит города с разным типом административно-территориального деления, которое не оказывает прямого влияния на степень автономии органов МСУ. Важно отметить, что среди рассматриваемых кейсов присутствуют города как федеративных, так и унитарных государств. Мегаполисы могут обладать административной автономией в рамках ассиметричных унитарных государств или особым статусом в федерациях, поэтому ключевым критерием в выборе кейсов стало наличие внутригородского деления. Города и их внутригородские территории рассматриваются именно как единицы МСУ, в связи с чем крупнейшие российские города Москва и Санкт-Петербург, являющиеся субъектами Федерации, в выборку не попали.

Для выявления общих и различных черт организации местного самоуправления был использован сравнительный метод исследования. Эмпирическая база состоит из материалов открытых источников, а также представляет нормативно-правовые акты, включающие конституции государств, региональные и местные законы и официальные решения.

Результаты исследования. В Великобритании система административно-территориального деления имеет сложную и асимметричную структуру, которая закреплена в ряде нормативно-правовых актов. После принятия Акта о местном управлении 1972 г. и многолетней дискуссии о введении двухуровневой или одноуровневой системы МСУ выбор был произведен в пользу двухуровневого самоуправления. Для больших городов было сделано исключение, и в них органы МСУ носили общегородской характер.

Лондон стал еще большим исключением. В первой половине XX в. управление городом осуществляли 90 внутригородских муниципалитетов, но подобная система показала себя неэффективной. Тогда в 1965 г. был создан общегородской муниципальный орган – Совет Большого Лондона, который передал часть административных функций новым

32 районам (boroughs) и лондонскому Сити. В 1994 г., в рамках реформы административно-территориального деления, Большой Лондон стал одним из девяти регионов Англии. При этом общегородское управление появилось только в 2000 г., после того как законом об администрации Большого Лондона 1999 г. были учреждены Администрация Большого Лондона, Лондонская Ассамблея и должность мэра города⁶. Таким образом, на региональном (общегородском уровне) Лондоном управляют мэр, избираемый прямым голосованием на 4 года, ассамблея и администрация.

В районах города управление осуществляют советы, которые избираются по мажоритарной системе на 4 года. Особым образом управляется Сити – Корпорацией лондонского Сити. При этом порядок формирования органов МСУ в районах Лондона может отличаться. Так, в 28 районах главу района, как и председателя совета, выбирают местные депутаты. В четырех районах мэр района избирается напрямую населением. Если мэр района выбирается напрямую, то он имеет административные полномочия, в противном случае – выполняет церемониальную функцию.

Согласно законам, регулирующим объем компетенций органов управления Лондоном, у районных органов есть исключительные полномочия – социальное и рекреационное обеспечение, сбор и утилизация отходов, охрана окружающей среды, сбор местных налогов, содержание публичных библиотек и кладбищ. Эти полномочия осуществляются за счет бюджетов районов, которые формируются из поступлений от местных налогов, муниципальной собственности и услуг, а также дотаций из региона. К совместным полномочиям районных и городских органов относятся стратегическое и транспортное планирование, жилищно-коммунальное хозяйство, проведение дорожных работ. Все остальные компетенции относятся к сфере ведения администрации Большого Лондона (планирование строительных работ, полицейская и пожарная безопасность, общественный транспорт и др.).

Однако для некоторых районов самостоятельное осуществление полномочий со временем становится неэффективным или невозможным. В этой связи появилась тенденция к объединению части полномочий между несколькими районами Лондона. Согласно акту о местном управлении 1972 г., местные органы власти имеют право вступать в ассоциации и осуществлять полномочия совместно. Этим правом в 2010 г. решили воспользоваться сразу три района Лондона, заявив об объединении администраций на фоне сокращения бюджетов районов⁷. Спустя три года

⁶ Закон об администрации Большого Лондона. 1999 г. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/29/contents> (дата обращения: 20.03.2018).

⁷ "Super council" plan to merge three London boroughs' services // The Guardian. 2010. URL: <https://www.theguardian.com/uk/2010/oct/22/super-council-merge-london-boroughs> (дата обращения: 14.05.2018).

подготовки программы объединения районы заключили десятилетний контракт и сформировали рабочую группу под названием Ameu, которая объединила служащих всех трех районов для осуществления совместных полномочий в области благоустройства и обслуживания зданий. При этом районы сохранили политический статус и оставили за собой право самостоятельно осуществлять остальные полномочия.

Политическая автономия внутригородских органов МСУ Лондона отчасти обусловлена и тем, что на местах отсутствуют полномочные представители верхних уровней власти, в функции которых входит надзор за деятельностью местных органов [13]. Влияние на работу местного самоуправления происходит за счет межбюджетных трансфертов и процедур согласования с вышестоящими органами власти.

Таким образом, местное самоуправление в Лондоне осуществляется в границах районов, выборные органы которых самостоятельно формируют местные администрации. Их компетенции пересекаются с региональными (т. е. общегородскими) органами только в рамках совместных полномочий, которые определены законодательством. В результате трансформации системы управления городом был сделан выбор в пользу одноуровневого местного управления. Последнее зависит от государственных трансфертов, в связи с чем может получить развитие тенденции к укрупнению внутригородских муниципальных образований или их кооперации при реализации полномочий.

Значительное влияние на формирование современной системы МСУ Франции оказала политика децентрализации, нормы которой были закреплены в Кодексе территориальных сообществ в 1996 г. Ключевой из них является отсутствие иерархии и подчинения между территориальными сообществами, каждое из которых является подконтрольным государству.

Париж одновременно является департаментом (единицей административно-территориального деления) и коммуной (единицей муниципального деления), а также входит в состав региона Иль-де-Франс. Население Парижа в границах департамента составляет около 2,2 млн чел., а население агломерации – более 10 млн чел.

В 2009 г. началась дискуссия о трансформации системы МСУ в регионе Иль-де-Франс, нацеленная на интеграцию Парижа с его окружением для создания «мегаполиса XXI века» и развития парижской агломерации. Проект, получивший название «Большой Париж», предполагает развитие и реконструкцию транспортных сетей по всему региону, строительство доступного жилья, образовательных и культурных центров, которые обеспечат население рабочими местами [14]. Важно отметить, что в проекте развития парижской агломерации изменение административных границ и реформа МСУ отмечаются как возможный шаг, следующий за изменением социальной, экономической и транспортной системы города,



а не предшествующий им. Появление агломераций – объективный процесс, который не связан с изменением административных и муниципальных границ. Наоборот, административные барьеры, жестко предписывающие муниципалитетам круг полномочий, препятствуют экономической интеграции⁸. Поэтому проект развития агломерации, не предполагающий моментального изменения административных границ, представляется адекватным тем вызовам, с которыми сталкивается Париж и регион Иль-де-Франс в целом.

Общегородской орган управления – Совет Парижа – сочетает функции муниципального (как в коммуне) и генерального (как в департаменте) советов. Главой коммуны является выборный мэр, а главой департамента – назначаемый президентом префект. Основная функция префекта – координация государственной политики в департаменте и регионе. Мэра Парижа выбирают муниципальные советники (члены Совета Парижа), которые избираются населением напрямую. Мэр выступает единственным исполнительным органом в Париже, поскольку администрация является общей между коммуной и департаментом. К функциям мэра относят руководство Советом, а также участие в бюджетном процессе и стратегическом планировании. Деятельность мэра контролируется префектом.

Внутригородские территории Парижа (20 округов) управляются местными советами, члены которых избирают мэров округов. Округа не являются юридическими лицами, не имеют собственного бюджета, только сметы. Сметы районов являются приложением к бюджету коммуны, который составляет Совет Парижа. Таким образом, районы Парижа не являются автономными, поскольку их ресурсы полностью зависят от городского Совета, а муниципальные органы находятся под контролем префекта и представителей департамента на местах.

В ведении районных советов находятся согласование планов развития районов, обеспечение деятельности социальных служб, обслуживание оборудования и сооружений на территории округа. Кроме них районные советы могут выполнять ряд функций, делегированных им с городского уровня (например, распределение социального жилья).

Округа Парижа делятся на кварталы – каждый округ на четыре квартала. В остальных территориях Иль-де-Франс управление административными и муниципальными единицами осуществляется так же, как и по всей Франции (за исключением Лиона и Марселя – в них система МСУ похожа на парижскую). Таким образом, на данный момент не существует ни единого органа управления парижской агломерации, ни унифицированной системы местного самоуправления даже в границах Большого Парижа.

Формально система местного самоуправления в Париже является двухуровневой, однако фактически районный уровень подчинен город-

скому, органы которого совмещают функции самоуправления и органов государственной власти. Таким образом, для Парижа характерна значительная степень централизации местного самоуправления, в рамках которой городские власти способны оказывать прямое влияние на местное самоуправление через административный контроль. Иными словами, районное самоуправление в Париже обладает невысокой степенью политической автономии.

Американская модель местного самоуправления часто противопоставляется французской (континентальной). В США местное самоуправление в целом носит поливариативный характер и отличается в разных штатах, поскольку порядок формирования местных органов власти входит в круг их исключительных компетенций. Наиболее популярными моделями городского управления являются «мэр и городской совет» и «городской совет и сити-менеджер». В первом случае мэр, как и члены городского совета, избирается напрямую, а во втором – назначается городским советом по контракту. Как правило, вторая система используется в небольших городах.

Обе модели могут иметь верхний и нижний уровни: советы метрополий, объединяющие несколько населенных пунктов, и советы районов – низовые органы самоуправления. Деятельность обоих уровней финансируется либо за счет собственных средств и взносов, либо за счет трансфертов из бюджетов муниципалитета и местного правительства.

Особенностью муниципальных образований США является высокий уровень автономии, который обеспечивается местными налогами, сборами, штрафами и другими доходами, которые составляют местный бюджет. Бюджеты части муниципалитетов, согласно региональному законодательству или ввиду слабости местной экономики, пополняются за счет региональных или федеральных дотаций.

Среди крупнейших городов США – Нью-Йорка, Лос-Анджелеса и Чикаго – также наблюдается многообразие форм МСУ. Чикаго является муниципалитетом в составе округа Кук в штате Иллинойс. Границы округа включают территорию агломерации Чикаго, население которой превышает 5 млн чел. Кроме Чикаго в состав округа Кук входят 22 города и большое число деревень. Стоит отметить, что некоторые прилегающие к Чикаго территории входят в состав других округов. Округ Кук по законодательству Иллинойса является единственным округом с самоуправлением. Он управляется избираемым советом комиссионеров, шерифом, прокурором штата и рядом других должностных лиц, существующих в американской политической системе.

Сам Чикаго управляется городским советом, мэром и правительством города. В состав совета входят 50 членов, избранных на прямых выборах в 50 районах Чикаго. Единственными представителями местной власти

⁸ Зубаревич Н. В. Территориальный ракурс модернизации // SPERO. 2009. № 10. С. 33–54.



в них являются старейшины, которые избираются на прямых выборах и представляют район в городском совете. К их полномочиям относятся принятие планов территориального зонирования, выдача лицензий, заключение договоров от имени города и обеспечение рабочих мест. Бюджеты районов Чикаго формируются решением городского совета.

В Чикаго реализован принцип представительства районов: модель управления городом «совет – слабый мэр» характеризуется тем, что значительные компетенции сосредоточены именно в руках совета, а мэр выполняет координационные функции. К исключительным полномочиям мэра относится разработка бюджета, который пополняется в основном за счет местных налогов.

Большой автономией обладают районы Нью-Йорка. Город разделен на пять округов, в каждом из которых действует президент. До 1990 г. в компетенции президентов входило участие в бюджетной комиссии города, которая отвечала за составление бюджета и его утверждение, а также планы территориального развития. Однако после реформы 1990-х гг. полномочия президентов были значительно урезаны и сосредоточены на представлении интересов округа в спорах с другими муниципальными образованиями. Бюджетные полномочия были возвращены мэру города.

Низовым уровнем муниципального деления Нью-Йорка являются районы (их в городе 59), в каждом из которых формируется общественный совет. Члены общественных советов осуществляют деятельность на волонтерской основе и назначаются президентами района или членами городского совета Нью-Йорка. Общественные советники консультируют вышестоящие органы по вопросам землепользования и застройки, участвуют в бюджетном процессе города и осуществляют адресную помощь горожанам в своем районе. Общественный совет района является лишь консультативным органом, однако хартия города позволяет ему представлять свои собственные планы по развитию, росту и улучшению своих районов в вышестоящие органы МСУ.

Составлением бюджета города и распределением трансфертов в округа и районы занимаются городские органы власти: мэр и городской совет. Участие в бюджетном процессе принимают окружные должностные лица, а консультации могут давать районные советники.

Город Нью-Йорк входит в состав одноименного штата, но, несмотря на наличие в регионе регулярных связей, не является традиционной агломерацией. Это крупнейший город страны, однако на территории штата находятся и другие промышленные и экономические центры. Также к Нью-Йоркской агломерации относят некоторые территории штатов Коннектикут, Пенсильвания и Нью-Джерси. Полицентрический характер агломерации ведет к тому, что ее границы не всегда совпа-



дают с административными границами штата, в результате чего могут формироваться новые мегаобразования.

Агломерация Большой Лос-Анджелес также является полицентрической. Помимо Лос-Анджелеса в нее входят еще четыре административных округа штата Калифорния. Округ насчитывает 88 городов, но, в отличие от округа Кук, не обладает автономией – у него нет собственного бюджета и органов самоуправления. Напротив, Лос-Анджелес является городом хартии, а значит, система управления городом принимается прямым голосованием жителей и не зависит от законодательства штата.

На основе хартии в Лос-Анджелесе действует двухуровневое самоуправление: на городском уровне его осуществляют мэр и городской совет, на районном – квартальные советы. В состав избранного правительства города входят городской совет Лос-Анджелеса, мэр города и несколько других выборных представителей. Согласно хартии города, в нем существует система квартальных советов, которые представляют интересы жителей, работающих в городе граждан и владельцев собственности в Лос-Анджелесе.

Таким образом, местное самоуправление в мегаполисах США носит фрагментарный характер: в трех крупнейших агломерациях низовой уровень МСУ играет консультативную, посредническую роль. Многообразие форм в рамках государства и в рамках штатов, с одной стороны, позволяет учитывать потенциал территорий и их сообществ, с другой – демонстрирует тенденцию к централизации полномочий и ресурсов в крупных городах.

В Китае, стране с самыми крупными и густонаселенными городами мира, местное самоуправление в привычном понимании отсутствует. Вместо него на всех трех уровнях административно-территориального деления существуют органы государственной власти. Согласно Конституции КНР, в стране действует трехступенчатое административно-территориальное деление: провинции, уезды (города), волости (поселки). Фактически между ними существуют еще два уровня – округа (в составе провинций) и деревни (в составе волостей). К провинциям по статусу приравнены города центрального подчинения – наиболее крупные по численности населения города, которые являются важнейшими центрами экономического развития. К ним относятся Пекин, Чунцин, Шанхай и Тяньцзинь. Примечательно, что в Китае более десяти городов, численность населения которых превышает 5 млн чел., однако только четыре из них имеют статус города центрального подчинения. Еще две территории обладают статусом специального административного района – Гонконг (население более 7 млн чел.) и Макао (около 500 тыс. чел.). Согласно законодательству КНР, эти территории пользуются автономией во всех вопросах, за исключением внешней политики и обороны. Остальные

мегаполисы Китая имеют статус города субпровинциального подчинения или городского округа.

Поскольку местное самоуправление как правовой институт в Китае отсутствует, местные органы представляют собой органы государственной власти, а муниципальные единицы приравнены к административным. Исключение составляет низовой уровень самоуправления. Он закреплен в Конституции в виде комитетов городского и сельского населения, которые, как правило, охватывают территорию проживания 100–200 семей⁹. К их полномочиям относятся решение мелких споров, помощь в поддержании общественного порядка и предоставление предложений вышестоящим органам власти. При этом комитеты не имеют статуса юридического лица и не обладают собственными ресурсами.

Порядок формирования и работы органов власти остальных уровней закреплен в нормативно-правовой базе КНР, однако асимметричность административно-территориального деления создает особенности соотношения ресурсов и полномочий местных органов власти. Более того, согласно Конституции Китая, Всекитайское и местные собрания народных представителей избираются демократическим путем, ответственны перед народом и находятся под его контролем. Фактически же органы власти всех уровней формируются по партийному признаку.

В городах Китая мэры, кандидатуру которого утверждает собрание народных представителей, является высшим должностным лицом правительства города, но в условиях политической системы Китая мэр фактически зависит от секретаря городского комитета Коммунистической партии Китая. Собрание народных представителей избирается напрямую и формирует правительство города, а также другие государственные административные органы на местах, ответственные перед местными собраниями народных представителей и вышестоящими государственными органами.

В границы Пекина входят и пригороды, хозяйство которых носит аграрный характер, поэтому Пекин разделен на 14 районов городского подчинения и 2 уезда. Эти территориальные единицы соответствуют уездному уровню административного деления. Они делятся на уличные комитеты и поселки – единицы волостного уровня. Подобная система управления принята в Шанхае (разделен на 17 районов) и Тяньцзине (16 районов). Немного иначе выглядит административно-территориальное деление в г. Чунцин – формально самом густонаселенном городе Китая. По данным на 2017 г., на территории города проживают более 30 млн чел., более половины из них – в аграрной зоне. Город подразделяется на 26 районов, 8 уездов и 4 автономных уезда (автономность связана с проживанием на территории национальных меньшинств).

⁹ Конституция КНР.

Таким образом, в городах центрального подчинения КНР существуют три уровня управления: городской (провинциальный), районный (уездный) и низовой (волостной). Окружной уровень административно-территориального деления в городах центрального подчинения не предусмотрен. Порядок формирования органов государственной власти в городах субпровинциального значения такой же: собрания избираются напрямую и выбирают мэра города. Городские округа также могут делиться на районы и уезды.

Система административно-территориального деления в Китае постоянно трансформируется: меняются не только границы больших городов, но и их статус. Общим признаком для мегаполисов в Китае является то, что в их границы входят пригороды, которые могут по площади превышать размер собственно городской территории. Наличие общих органов управления у территорий, не связанных интенсивными транспортными и производственными связями, и изменение границ являются барьерами для развития самоуправления. Не все мегаполисы имеют особый статус, и часть из них управляется так же, как и малые города. Развитие самоуправления наблюдается на низовом уровне, однако тенденция к наделению больших городов особым статусом препятствует формированию самоуправляющихся сообществ на территории районов в мегаполисах Китая. В этой связи перспективы появления самоуправления на внутригородских территориях больших городов могут быть связаны только с развитием низового самоуправления на уровне уличных комитетов.

Стремление к унификации системы местного самоуправления характерно для политики Индии в конце XX в. В 1992 г. была принята 74-я поправка к Конституции, в соответствии с которой унифицированы местные органы власти, введен фиксированный пятилетний срок функционирования советов, регулярные выборы. Целью этой реформы было укрепление автономии местных органов и усиление децентрализации муниципального управления¹⁰. Однако обязательное внутригородское муниципальное деление для больших городов введено не было – этот вопрос регулируется законодательством штатов.

Хотя Индию принято относить к государствам, использующим англосаксонскую модель МСУ, в больших городах встречается несовпадение муниципальных и административных границ районов. Так происходит в регионе Мумбаи, объединяющем город и пригороды. Агломерация обладает особым статусом и управляется советом муниципальной корпорации во главе с мэром, который выполняет церемониальные функции

¹⁰ Nallathiga R., Campus M., Hills J. Metropolitan Urban Governance Approaches and Models: Some Implications for Indian Cities // Third international conference on Public policy and Management on “Urban Governance and Public-Private Partnerships” held at the Indian Institute of Management Bangalore on August. 2008. С. 4–6.

и избирается советом. Главой администрации является комиссионер – должностное лицо, назначаемое правительством штата.

Город разделен на 24 округа, каждый из которых управляется представителем комиссионера, но не имеет собственных органов самоуправления. При этом муниципальная корпорация предусматривает два вида участия районов Мумбаи (ward) в городской политике: первый – создание жителями соседских ассоциаций Advanced Locality Management (ALM), роль которых изначально сводилась к сбору отходов, однако затем расширилась, и ассоциации взяли на себя часть политических функций [15]. Второй вид – выборы членов городского совета. Каждый из 227 советников представляет в городском совете один избирательный округ. Советники вместе с окружными муниципальными служащими принимают участие в работе окружных органов управления – от 8 до 20 советников на один округ. Городской совет составляет и утверждает бюджет города, который включает трансферты районам. К сфере компетенций городского совета относятся водоснабжение и очистка воды, городское здравоохранение, образование, транспортная инфраструктура. Бюджет города пополняется в основном за счет местных налогов.

Таким образом, внутригородское самоуправление в привычном виде в Мумбаи отсутствует. При этом представители районов принимают участие в составлении смет районов, а также вовлечены в деятельность окружных комиссий.

Столица Индии Дели обладает особым статусом с точки зрения как муниципального, так и административного деления. Комиссионер – глава исполнительной власти – назначается не правительством штата, а центром. Дели разделен на три муниципальные корпорации – Северное, Южное и Восточное Дели, муниципальный комитет и военный округ Дели. Территория города делится на 11 районов, в каждом из которых действует администрация – подразделение городского правительства.

На городском уровне, как и в Мумбаи, граждан представляют депутаты городского совета – Законодательного собрания Дели. При сопоставимой численности населения двух городов (более 18 млн чел.) представительство жителей Дели на уровне города является еще более спорным – в собрании города территории Дели представляют всего 70 советников.

Схожи модели и в том, что окружные комитеты в Дели также объединяют более 10 избирательных округов, а деятельность в них осуществляют муниципальные служащие при участии городских советников. Таким образом, окружные комитеты в Мумбаи и Дели не могут считаться институтами внутригородского самоуправления – они не являются в полном смысле представительными органами, а также объединяют густонаселенные территории, что противоречит принципу «близости» органов МСУ к гражданам [16]. При этом в обоих городах существует

запрос на низовую демократию – по аналогии с объединениями ALM в Дели существуют соседские ассоциации двух видов – ассоциации благосостояния граждан (resident welfare association) и жилищные кооперативы (cooperative group housing society).

Местное самоуправление в районах крупнейших мегаполисов Индии ограничено в связи с тем, что в результате реформ начала 1990-х гг. городские органы управления получили широкие полномочия, но остались под влиянием штата (как в случае Мумбаи) или федерального центра (как в случае Дели). Внутригородское самоуправление в этих городах практически отсутствует: формальное участие в нем избранных народом советников не отвечает принципу эффективного народного представительства, а автономия территориальных органов и вовсе не предусмотрена. При этом в индийских мегаполисах существует запрос на осуществление территориальной самоорганизации – как и в Китае, перспективы появления самоуправления на районном уровне могут быть связаны с развитием соседских ассоциаций.

Обсуждение и заключение. В российском общественном дискурсе местное самоуправление в крупных городах представляется слабым и фрагментарным, что связано с особенностями политической системы современной России. Однако анализ формирования органов самоуправления в зарубежных мегаполисах показал, что самоуправление внутригородских территорий не является распространенной практикой. Напротив, существует тенденция к централизации местной власти, связанная, с одной стороны, с неспособностью муниципалитетов обеспечить эффективное развитие территорий, с другой – с возможностью делегировать часть полномочий на верхние уровни самоуправления или объединиться с другими муниципалитетами. Направленность на консолидацию полномочий и ресурсов местных сообществ на городском уровне, а также зарождающийся механизм горизонтальной кооперации муниципалитетов позволяют говорить о том, что политические режимы и правовые системы не являются детерминирующими факторами внутригородского МСУ.

Весьма значимо различие моделей МСУ по оси «представительство – автономия». В отличие от сравнения по признаку «демократия – автократия» или в рамках классических моделей, релевантных для анализа самоуправления в малых городах, форма организации МСУ в мегаполисах балансирует между возможностями внутригородских районов осуществлять автономное самоуправление или иметь значимое представительство на городском уровне. Так, даже в мегаполисах США с глубокими традициями низового самоуправления и слабым контролем органов МСУ со стороны центра, роль представительства преобладает над местной автономией, а органы внутригородского самоуправления часто исполняют консультативную функцию.



Развитие внутригородского районного самоуправления без обеспечения районного бюджета за счет местных налогов не представляется возможным. Среди рассмотренных кейсов единственным городом с относительно финансово автономными внутригородскими территориями является Лондон. Стоит также отметить, что самоуправление в Лондоне не является типичным примером даже для англо-саксонской модели самоуправления, поэтому его применение в других политических системах, вероятно, не даст подобных результатов.

Перспективы исследования связаны с изучением интереса граждан к выборам в районные органы власти. Факторы электоральной активности на муниципальном уровне остаются недостаточно изученными, в связи с чем необходимо проведение факторного анализа явки на выборах в органы власти внутригородских территорий. Также в дальнейшей разработке нуждаются концептуальные и методологические основы для изучения внутригородского МСУ.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Либоракина М. И. Зарубежный опыт организации местного самоуправления // Политика: анализ, хроника, прогноз. 2003. № 4. С. 225–237. URL: <http://politeia.ru/content/arhiv-zhurnala/4-2003/> (дата обращения: 02.08.2018).
2. Bertrana X., Heinelt H. The Second Tier of Local Government in the Context of European Multi-level Government Systems: Institutional Setting and Prospects for Reform // Revista Catalana de Dret Públic. 2013. No. 46. Pp. 73–89. DOI: <http://dx.doi.org/10.2436/20.8030.01.4>
3. The New Urbanization Policy in China: Which Way Forward? / X. R. Wang [et al.] // Habitat International. 2015. Vol. 47. Pp. 279–284. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2015.02.001>
4. Jimenez B. S. Externalities in the Fragmented Metropolis: Local Institutional Choices and the Efficiency–Equity Trade-Off // The American Review of Public Administration. 2016. Vol. 46, issue 3. Pp. 314–336. DOI: <https://doi.org/10.1177/0275074014550703>
5. Hansen S. W. The Democratic Costs of Size: How Increasing Size Affects Citizen Satisfaction with Local Government // Political Studies. 2015. Vol. 63, issue 2. Pp. 373–389. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-9248.12096>
6. Rodrigues M., Meza O. D. “Is there Anybody out there?” Political Implications of a Territorial Integration // Journal of Urban Affairs. 2018. Vol. 40, issue 3. Pp. 426–440. DOI: <https://doi.org/10.1080/07352166.2017.1360732>
7. Swanstrom T. Reflections on Place Matters: Poverty, Politics, and Power in the Modern Metropolis // Urban Affairs Review. 2017. Vol. 53, issue 1. Pp. 175–188. DOI: <https://doi.org/10.1177/1078087416628686>
8. Li Y., Wu F., Hay I. City-Region Integration Policies and their Incongruous Outcomes: The Case of Shantou-Chaozhou-Jieyang City-Region in East Guangdong Province, China // Habitat International. 2015. Vol. 46. Pp. 214–222. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2014.12.006>



9. Homsy G. C., Warner M. E. Cities and Sustainability: Polycentric Action and Multilevel Governance // Urban Affairs Review. 2015. Vol. 51, issue 1. Pp. 46–73. DOI: <https://doi.org/10.1177/1078087414530545>
10. Savitch H. V., Adhikari S. Fragmented Regionalism: Why Metropolitan America Continues to Splinter // Urban Affairs Review. 2017. Vol. 53, issue 2. Pp. 381–402. DOI: <https://doi.org/10.1177/1078087416630626>
11. Туровский Р. Ф. Местное самоуправление в России и эволюция политического режима // Pro nunc. 2015. № 1. С. 82–98. URL: <http://centrtsu.ru/pro-nunc/vy-puski-zhurnala-pro-nunc-2/> (дата обращения: 02.08.2018).
12. Reuter O. J. Local Elections in Authoritarian Regimes: An Elite-Based Theory with evidence from Russian Mayoral Elections // Comparative Political Studies. 2016. Vol. 49, issue 5. Pp. 662–697. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414015626439>
13. Бутырина М. В. Зарубежные модели местного самоуправления // Вестник Ивановского государственного энергетического университета. 2008. № 1. С. 49–53. URL: <http://vestnik.ispu.ru/taxonomy/term/28> (дата обращения: 02.08.2018).
14. Кузьмин А. В., Ткаченко Л. Я. Стратегии пространственного развития Большого Лондона и региона Иль-де-Франс // Academia. Архитектура и строительство. 2012. № 2. С. 86–93. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=18925505> (дата обращения: 02.08.2018).
15. Baud I. S. A., Nainan N. “Negotiated Spaces” for Representation in Mumbai: Ward Committees, Advanced Locality Management and the Politics of Middle-Class Activism // Environment and Urbanization. 2008. Vol. 20, issue 2. Pp. 483–499. DOI: <https://doi.org/10.1177/0956247808096124>
16. Lama-Rewal S. T. Neighbourhood Associations and Local Democracy: Delhi Municipal Elections 2007 // Economic and Political Weekly. 2007. Vol. 42, issue 47. Pp. 51–60. URL: <https://click.ru/FG4jW> (дата обращения: 02.08.2018).

Поступила 09.08.2018; принята к публикации 31.10.2018; опубликована онлайн 29.03.2019.

Об авторах:

Туровский Ростислав Феликсович, вице-президент Центра политических технологий, профессор ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (101000, Россия, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20), доктор политических наук, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8496-3098>, Researcher ID: J-6842-2015, rturovsky@hse.ru

Васеленко Оксана Сергеевна, студент факультета социальных наук ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (101000, Россия, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20), ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6447-1405>, oxana.vaselenko@gmail.com

Заявленный вклад авторов:

Туровский Ростислав Феликсович – научное руководство; развитие методологии; критический анализ и доработка текста.

Васеленко Оксана Сергеевна – формулирование цели, научной новизны и практической значимости исследования; анализ литературы по проблеме исследования; подготовка начального варианта текста.



Для цитирования:

Туровский Р. Ф., Васеленко О. С. Актуальное состояние и перспективы развития внутригородского местного самоуправления в больших городах // Регионоведение. 2019. Т. 27, № 1. С. 100–121. DOI: <https://doi.org/10.15507/2413-1407.106.027.201901.100-121>

Все авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

REFERENCES

1. Liborakina M. I. Local Self-Government: Foreign Experience. *Politiya: analiz, hronika, prognoz* = Politeia. 2003. (4):225-237. Available at: <http://politeia.ru/content/arhiv-zhurnala/4-2003/> (accessed 02.08.2018).
2. Bertrana X., Heinehl H. The Second Tier of Local Government in the Context of European Multi-level Government Systems: Institutional Setting and Prospects for Reform. *Revista Catalana de Dret Públic*. 2013; (46):73-89. DOI: <http://dx.doi.org/10.2436/20.8030.01.4>
3. Wang X.R., Chi-ManHui E., Choguill C., Jia S. The New Urbanization Policy in China: Which Way Forward? *Habitat International*. 2015; 47:279-284. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2015.02.001>
4. Jimenez B.S. Externalities in the Fragmented Metropolis: Local Institutional Choices and the Efficiency–Equity Trade-Off. *The American Review of Public Administration*. 2016; 46(3):314-336. DOI: <https://doi.org/10.1177/0275074014550703>
5. Hansen S.W. The Democratic Costs of Size: How Increasing Size Affects Citizen Satisfaction with Local Government. *Political Studies*. 2015. 63(2):373-389. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-9248.12096>
6. Rodrigues M., Meza O.D. “Is there anybody out there?” Political Implications of a Territorial Integration. *Journal of Urban Affairs*. 2018. 40(3):426-440. DOI: <https://doi.org/10.1080/07352166.2017.1360732>
7. Swanstrom T. Reflections on Place Matters: Poverty, Politics, and Power in the Modern Metropolis. *Urban Affairs Review*. 2017; 53(1):175-188. DOI: <https://doi.org/10.1177/1078087416628686>
8. Li Y., Wu F., Hay I. City-Region Integration Policies and their Incongruous Outcomes: The Case of Shantou-Chaozhou-Jieyang City-Region in East Guangdong Province, China. *Habitat International*. 2015; 46:214-222. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2014.12.006>
9. Homsy G.C., Warner M.E. Cities and Sustainability: Polycentric Action and Multilevel Governance. *Urban Affairs Review*. 2015; 51(1):46-73. DOI: <https://doi.org/10.1177/1078087414530545>
10. Savitch H.V., Adhikari S. Fragmented Regionalism: Why Metropolitan America Continues to Splinter. *Urban Affairs Review*. 2017; 53(2):381-402. DOI: <https://doi.org/10.1177/1078087416630626>
11. Turovsky R.F. Local Government in Russia and Evolution of Political Regime. *Pro Nunc*. 2015; (1):82-98. Available at: <http://centrtsu.ru/pro-nunc/vy-puski-zhurnala-pro-nunc-2/> (accessed 02.08.2018). (In Russ.)

12. Reuter O.J. Local Elections in Authoritarian Regimes: An Elite-Based Theory with Evidence from Russian Mayoral Elections. *Comparative Political Studies*. 2016; 49(5):662-697. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414015626439>

13. Butyrina M.V. Foreign Models of Local Self-Government. *Vestnik Ivanovskogo gosudarstvennogo ehnergeticheskogo universiteta* = Vestnik of Ivanovo State Power Engineering University. 2008; (1):49-53. Available at: <http://vestnik.ispu.ru/taxonomy/term/28> (accessed 02.08.2018). (In Russ.)

14. Kuzmin A.V., Tkachenko L.Ya. Issues of Spatial Development Strategy for Greater London and Region Île-de-France. *Academia. Arkhitektura i stroitelstvo* = Academia. Architecture and Construction. 2012; (2):86-93. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=18925505> (accessed 02.08.2018). (In Russ.)

15. Baud I., Nainan N. “Negotiated Spaces” for Representation in Mumbai: Ward Committees, Advanced Locality Management and the Politics of Middle-Class Activism. *Environment and Urbanization*. 2008; 20(2):483-499. DOI: <https://doi.org/10.1177/0956247808096124>

16. Lama-Rewal S.T. Neighbourhood Associations and Local Democracy: Delhi Municipal Elections 2007. *Economic and Political Weekly*. 2007; 42(47):51-60. Available at: <https://click.ru/FG4jW> (accessed 02.08.2018).

Submitted 09.08.2018; accepted for publication 31.10.2018; published online 29.03.2019.

About the authors:

Rostislav F. Turovsky, Vice-President, Center for Political Technologies; Professor, National Research University Higher School of Economics (20 Myasnienskaya St., Moscow 101000, Russia), Dr. Sci. (Political Science), ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8496-3098>, Researcher ID: J-6842-2015, rturovsky@hse.ru

Oksana S. Vaselenko, Student, Faculty of Social Sciences, National Research University Higher School of Economics (20 Myasnienskaya St., Moscow 101000, Russia), ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6447-1405>, oxana.vaselenko@gmail.com

Contribution of the authors:

Rostislav F. Turovsky – scientific supervision; development of methodology; critical analysis and revision of the text of the article.

Oksana S. Vaselenko – formulation of the purpose, scientific novelty and practical significance of the research; analysis of the literature on the research question; preparation of the initial version of the text of the article.

For citation:

Turovsky R.F., Vaselenko O.S. Current State and Prospects of Development of Municipal Self-Government in Big Cities. *Regionologiya* = Regionology. 2019; 27(1):100-121. DOI: <https://doi.org/10.15507/2413-1407.106.027.201901.100-121>

The authors have read and approved the final version of the manuscript.