

Евгений БУХВАЛЬД

МУНИЦИПАЛЬНАЯ РЕФОРМА В РОССИИ. НЕКОТОРЫЕ ИТОГИ ПРОШЕДШЕГО ДЕСЯТИЛЕТИЯ

В статье рассматриваются институциональные аспекты муниципальной реформы в России в период 2003–2013 гг. Дается оценка как позитивным, так и проблемным итогам реформы в плане институционализации местного самоуправления в регионах страны. В работе обосновываются предложения расширить круг действующих институтов местного самоуправления, принимая во внимание как специфику различных типов регионов России, так и задачи усиления муниципального звена управления в решении проблем модернизации российской экономики.

Ключевые слова: децентрализация регулирования муниципальной организации в России, институты местного самоуправления, муниципальная реформа, субъекты Федерации

2013 г. отмечен для России таким важным событием, как 10-летие муниципальной реформы, предусмотренной принятым в 2003 г. новым федеральным законом об общих принципах организации местного самоуправления¹. И хотя фактически связанное с реформой преобразование базовых начал российского местного самоуправления началось лишь с 2006 г., весь этап формирования и практической реализации основных положений реформы дает важный материал для рассмотрения ее наиболее значимых результатов. Это касается и произошедших в ходе реформы институциональных изменений в российском местном самоуправлении.

Институциональный аспект реформы и его предпосылки

Рассматривая итоги муниципальной реформы, обратим внимание на то, что различные по характеру изменения в российском самоуправлении продолжались практически непрерывно после окончательного закрепления этого института в Конституции РФ 1993 г. В частности, в ходе реализации ранее действовавшего Федерального закона 1995 г.² в регионах сложилось несколько моделей организации муниципального управления,

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с последующими многочисленными изменениями и дополнениями.

² Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

поскольку в соответствии с этим законом каждый субъект Федерации самостоятельно принимал решение о выборе основных типов действующих в регионе муниципалитетов³.

Эти разнообразные модели организации местного самоуправления классифицировались экспертами различно — одноуровневые, двухуровневые, «смешанные», «очаговые» и пр. Заметно различались и сами оценки целесообразности столь существенных различий в организации субрегионального управления с точки зрения принципов государства федеративного типа, а также с позиции обеспечения прав населения на местное самоуправление и его услуги, прежде всего социального характера.

В одних работах утверждалось, что будущее — за многоуровневыми системами местного самоуправления. В других предпочтение отдавалось одноуровневым системам. В третьих — считалось нецелесообразным делать какие-либо однозначные выводы по данному вопросу из-за чрезвычайного многообразия природно-территориальных, социально-экономических и иных особенностей каждого из субъектов Федерации⁴.

При этом непосредственно в предреформенный период в большинстве субъектов Федерации две трети из них имели местное самоуправление, включая и местные бюджеты, *только на уровне районов и городов областного значения*, в т.ч. городов, вышедших по тем или иным причинам из состава одноименных районов. На этих территориях в составе их бюджетов имелись лишь сметы поселковых администраций. Примерно в 15 субъектах Федерации повсеместно или частично действовала поселенческая модель местного самоуправления, т.е. существовали только «низовые» муниципалитеты и их местные бюджеты, а также «квази-бюджеты» районных государственных администраций.

В ряде субъектов Федерации (Хабаровский край, Астраханская область, Республика Мордовия и др.) существовали еще более сложные системы, одновременно включавшие в себя до 5–6 типов муниципальных образований. Более чем в половине субъектов Федерации число муниципалитетов варьировалось в диапазоне от 20 до 100. Однако существовали и регионы (Курская область, Тюменская область), где эта цифра в отдельные периоды времени превышала 900. Аналогичная степень неоднородности с точки зрения методов и «глубины» осуществляемого финансового выравнивания, его инструментов наблюдалась на тот момент и при сопоставлении различных систем организации межбюджетных отношений на внутрирегиональном уровне.

После принятия закона 1995 г. изменения в российском самоуправлении шли *по двум основным направлениям*.

³ В конце 1990-х гг. федеральная статистика выделяла семь типов субрегиональных территориальных образований — города (областные центры); городские районы; прочие районы; города (районные центры); городские и сельские поселения, которые формировали различные типы муниципалитетов с заметными различиями по отдельным субъектам Федерации.

⁴ См., напр.: Комарова В. Развитие самоуправления в России // Муниципальное право. 2002. № 1. С. 54–64; Жуков А.И. О типологии муниципальных образований в Российской Федерации // Аналитический вестник Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 2002. № 13. Ч. 1: Вопросы законодательного обеспечения территориальной организации местного самоуправления. С. 38–40 и др.

С одной стороны, явно нарастал процесс усиления разнообразия складывавшихся в регионах систем организации субрегионального государственного управления и местного самоуправления, хотя подобное многообразие было спонтанно и не опиралось на четкое отражение специфики отдельных регионов. Тем не менее, на практике это многообразие оказалось очень продуктивным в смысле накопления опыта работы с различными типами муниципальных образований, с разными схемами организации местных финансов и внутрирегиональных межбюджетных отношений и пр.

С другой стороны, в этот период доминировала тенденция к увеличению числа регионов, использовавших именно одноуровневую систему муниципальных образований. В этой связи к моменту начала муниципальной реформы лишь немногие регионы России (например, Республика Мордовия, Астраханская обл. и др.) обладали практически опытом организации наиболее сложно организованной – двухуровневой системы местного самоуправления и местных финансов. Более того, многие регионы России (например, Брянская и Тюменская области), которые ранее пытались использовать двухуровневую систему местного самоуправления, в итоге были вынуждены от нее отказаться. Это произошло прежде всего из-за проблем, связанных с трудностями практической реализации подобной модели субрегионального управления и, конечно, с присущим ей «размыванием» и без того ограниченной доходной базы местных бюджетов. Однако с началом муниципальной реформы 2003 г. региональной «вольнице» в организации местного самоуправления и местных бюджетов был положен конец.

Институциональная структура муниципальной России после реформы

Институциональную реорганизацию и, главное, унификацию системы местного самоуправления мы склонны отнести к числу наиболее значимых составляющих муниципальной реформы. Специфика этого аспекта реформы состояла в том, что основные институты и принципы формирования «сети» муниципальных образований, а также их полномочий по управлению развитием территорий задавались федеральным законодателем. Исключением остается достаточно узкий круг государственных полномочий субъектов Федерации, делегируемых на местный уровень законами субъектов Федерации.

Муниципальная реформа как бы была нацелена на то, чтобы развернуть ход событий в этой сфере на 180 градусов. Всем регионам было предписано перейти от многообразия муниципального управления к его универсализации и от преимущественно одноуровневой системы — к *обязательно двухуровневой*. Реформа диктовала общедифференцированное единообразие «собственных» (обязательных) полномочий («вопросов местного значения») муниципалитетов соответствующих видов, которые подлежали изменению (дополнению) только федеральным законодателем.

Ключевыми изменениями в ходе реформы стали:

- переход к действительно единым законодательным основам организации местного самоуправления в стране;

- создание повсеместно (кроме городских округов) двух уровней самоуправления — поселений и муниципальных районов;
- закрепление федеральным законодателем «закрытого» перечня вопросов местного значения с единым (для каждого типа муниципальных образований) перечнем доходных источников их бюджетов и соответственно расходных обязательств⁵.

В таблице 1 представлены изменения в числе важнейших институтов местного самоуправления в России до и после реформы.

Т а б л и ц а 1

**Рост числа муниципальных образований
в Российской Федерации**

Муниципальные образования	На начало 2003 г.	На начало 2009 г.	На начало 2013 г.
Города / городские округа	1098	507	518
Муниципальные районы	1864	1810	1817
Городские поселения	1850	1745	1687
Сельские поселения на правах муниципального образования	8789*	19 863	18 722
Внутригородские районы	333	236	257**
Всего МО	11 733	24 161	23 001

* С учетом поселений на правах сельских администраций.

** Увеличение за счет расширения территории г. Москвы и числа ее внутригородских МО.

Источник: Регионы России. Статистический сборник. М. 2002. С. 16; Статистический бюллетень «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации» за 2009–2013 гг.

При этом следует отметить, что 131-й ФЗ 2003 г. нес в себе и важные позитивные моменты, касающиеся институционализации местного самоуправления в Российской Федерации. Прежде всего в ходе муниципальной реформы были ликвидированы территориальные ниши, где по итогам реализации 154-го ФЗ не удалось создать полных систем местного самоуправления граждан. Это города федерального значения — Москва и Санкт-Петербург (хотя и после реформы местное самоуправление появилось здесь в крайне убогом виде). Также это касается и ряда субъектов Федерации (Якутия — до реформы в республике действовало только несколько очагов местного самоуправления; Татария — до реформы имело место фактическое

⁵ Впоследствии в практике регулирования полномочий муниципалитетов по зафиксированным в 131-м ФЗ «вопросам местного значения» произошли качественные изменения, связанные с введением в 131-й ФЗ ст.ст. 14а, 15а и 16а, которые в значительной мере переориентировали данное регулирование с принципа «разрешено только то, что разрешено» на принцип «разрешено все, что не запрещено». В результате наблюдавшаяся ранее активная практика дополнения круга вопросов местного значения, изложенных в 131-м ФЗ, в настоящее время утратила свою актуальность.

огосударствление исполнительной власти местного самоуправления) и пр. Важным положительным фактом в институциональной составляющей реформы стал отказ практически во всех субъектах Федерации от существенного пересмотра административных границ районного / поселенческого уровня; границ, которые «нетравматично» для всех систем управления территориями составили основу новой системы муниципальной организации.

Тем не менее, на начальной стадии реформы при закреплении исходной «сети» институтов местного самоуправления всех уровней были допущены *формальные подходы*, ориентированные, несмотря на специфику многих регионов, на показатели численности населения и весьма спорные в условиях России признаки «пешей» доступности и пр. Напротив, экономические критерии (наличие в формируемом муниципальном образовании финансово-экономической базы, достаточной для реализации минимального круга полномочий местного самоуправления) не были попросту приняты во внимание вообще.

Механическое втискивание институциональной структуры российского местного самоуправления в «прокрустово ложе» универсальных требований 131-го ФЗ не только нарушило связь между организацией местного самоуправления и спецификой отдельных регионов России, но и привело к ущемлению интересов отдельных муниципалитетов.

Так, при проведении реформы многие российские города оказались поражены в правах в силу того, что региональный законодатель присвоил им статус городского поселения, а не округа. Этот статус, безусловно, снизил инвестиционную привлекательность таких малых городов, поскольку любой инвестор осознает всю меру неформальной зависимости муниципальной власти городских поселений от власти районной в рамках обязательной для районов двухуровневой модели местного самоуправления. Серьезным уроном для прав граждан России на местное самоуправление стала ликвидация по требованию 131-го ФЗ внутригородских муниципальных образований во всех городах России, кроме Москвы и Санкт-Петербурга.

Важная особенность муниципальной реформы в институциональном смысле состояла в том, что институциональное развитие местного самоуправления в России в ходе реформы фактически пошло по двум противоположным направлениям.

Первое направление — неоправданное размельчение муниципальных образований.

Второе направление — их столь же неоправданное укрупнение.

Так, в результате реформы число муниципальных образований за счет их размельчения первоначально разом увеличилось почти в 5 раз. Конечно, формально это приблизило их к населению, сделав более реальными многие формы прямого участия граждан в решении вопросов местного значения через непосредственные или прямые формы демократии (сходы граждан, местные референдумы и пр.). Тем не менее, как показывают многочисленные обследования на местах, большого распространения в практике муниципального управления

и решения вопросов местного значения эти формы «прямой» демократии *так и не приобрели*⁶.

Кроме того, подобный курс реформы во многом *противоречит мировой практике* развития этой сферы публичного управления. В этой практике традиционное в таких случаях требование максимальной доступности местного самоуправления для граждан приобретает совершенно иные формы и критерии⁷. Укрупнение муниципальных образований — это тенденция, которая проявляет себя во многих европейских странах, в частности, в Швеции, Финляндии, Дании, Норвегии.

Например, в Швеции идет слияние небольших коммун в более крупные структуры. В результате за последние полвека число муниципалитетов в стране сократилось почти в 5 раз⁸. Укрупнение муниципальных образований идет и в Германии. Причина в том, что современные системы связи и коммуникаций создают иное представление о рациональном пространстве муниципального управления и снимают необходимость иметь муниципалитет и бургомистра в каждом населенном пункте.

На другом «полюсе» нашего варианта реформы — столь же неоправданное укрупнение муниципальных образований.

Так, после ликвидации (в соответствии с нормами 131-го ФЗ) во всех крупных городах внутригородских муниципальных образований (кроме городов федерального значения)⁹ у нас появилось около десятка единых муниципальных образований с населением от 1 млн и выше (есть даже около 2 млн — Новосибирск). Надо сказать, что ни одного, даже самого формального объяснения этого решения найти нам где-либо так и не удалось. Между тем, как можно реально «самоуправляться» в пределах таких огромных «муниципальных образований», трудно себе представить даже чисто технически. Положения 131-го ФЗ относительно использования каких-либо прямых норм демократии здесь просто можно считать недействующими.

Не случайно после принятия первых законов субъектов Федерации (в соответствии с критериями 131-го ФЗ) о закреплении перечня образуемых на территории региона муниципальных образований и их территориальных границ *практически сразу же начался процесс пересмотра* этой изначально установленной «сетки» организации местного самоуправления как откровенно неэффективной. При этом регионы России исходили из того, что двухуровневая модель организации местного самоуправления и местных бюджетов, наряду с определенными преимуществами, таит в себе и существенные недостатки.

⁶ Холопов В.А. Модернизация институтов непосредственной демократии в условиях информатизации: муниципальное измерение // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 10. С. 28–30; Холопов В.А. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления как фактор модернизации муниципального управления в РФ // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 4. С. 8–14.

⁷ Миронов С.М. Полномочия дали — денег нет / Российская газета, 28 окт. 2009 г.

⁸ Вследствие вступления в силу Закона Республики Башкортостан от 19 ноября 2008 г. № 50-з «Об изменении границ и объединении отдельных сельских поселений в Республике Башкортостан» количество сельских поселений сократилось на 124 единицы. Сокращение числа муниципальных образований в республике продолжалось и в последующий период.

⁹ Как показывает *таблица 1*, в ходе реформы было ликвидировано более 100 внутригородских муниципальных образований.

Прежде всего это — «размазывание» средств местных бюджетов, трудности межмуниципального разграничения полномочий и пр. В итоге многие субъекты Федерации предприняли шаги к тому, чтобы частично или даже полностью уйти от двух уровней институтов местного самоуправления и местных бюджетов. В этом смысле сложилось два пути формализации базовой институциональной схемы местного самоуправления, заложенной в рамках муниципальной реформы: де-факто и де-юре.

Де-факто формализация идет путем массовой передачи полномочий поселениями на районный уровень. После нее поселенческий муниципалитет реально выполняет 2–3 «жизненно важных» полномочия по вопросам местного значения из более 30 установленных в настоящее время 131-м ФЗ, а бюджет поселения на 40–50% уходит на содержание муниципальной администрации и ее «представительного органа»¹⁰.

Де-юре отход от принципиальной институциональной системы реформы в модели муниципальных районов идет по двум направлениям.

Во-первых, в виде уже названной тенденции к укрупнению муниципальных образований.

Уже в рамках переходного периода реформы во многих регионах России начался процесс укрупнения поселенческих муниципальных образований¹¹. Эти объединительные процессы активно идут во многих регионах России (Тамбовская, Вологодская¹², Ярославская, Владимирская и др. области России). Основные причины проводимых территориальных изменений следующие: необходимость сокращения количества дотационных поселений в основном в сельской местности; необходимость сокращения расходов на содержание аппаратов управления на местах, оптимизации местных бюджетов; стремление выстроить структуру органов местного самоуправления в соответствии с изменениями в размещении производства, трудовых ресурсов, транспортной сети и пр. Также имеет место практика, получившая распространение во многих регионах, когда небольшие и даже достаточно крупные муниципальные районы преобразуются в единые городские округа с поглощением центром района всех ранее входивших в него иных городских и сельских поселений.

Например, в Московской области Домодедовский городской округ заменил собой аналогичный по названию муниципальный район. Проблема, однако, что, как и ранее, все подвижки в структуризации институтов местного самоуправления (слияния, поглощения и пр.) происходят по преимуществу стихийно, вне каких-либо изначально установленных и, тем более, нормативно закрепленных критериев экономической целесообразности таких действий.

¹⁰ Интересен такой факт: на поселенческие бюджеты приходится примерно 10% расходов всех местных бюджетов и при этом почти четверть (24%) всех расходов местных бюджетов — на административно-управленческие нужды.

¹¹ Всего с момента перехода к полномасштабной стадии реформы их исчезло более 1 тысячи.

¹² В Вологодской области с октября 2009 г. по настоящее время количество поселений (в результате проведенных голосований) сократилось на 64 и составило около 270 поселенческих муниципальных образований. Предполагаются и следующие шаги по укрупнению поселений в регионе.

Во-вторых, еще более радикально отходят от базовой институциональной схемы реформы те субъекты Федерации, которые изначально приняли решение об организации местного самоуправления в регионе преимущественно на основе системы городских округов.

Так поступили, например, в Сахалинской области, где изначально был взят курс на ограничение числа муниципальных образований. В настоящее время на ее территории расположены 22 муниципальных образования, в т.ч. наделенных статусом «городской округ» — 18; «муниципальный район» — 1; «городское поселение» — 2; «сельское поселение» — только 1.

Еще более последовательно пытались продвинуться по пути укрупнения муниципальных образований в Свердловской области, где по сравнению с изначальной гипотезой муниципальной реформы существенно модернизировали всю систему внутрирегионального управления. В ней две особенности.

Во-первых, переход преимущественно к одноуровневой системе муниципальных образований на основе городских округов.

Во-вторых, наличие специальных органов субрегионального управления, своего рода «промежуточной» управленческой инстанции между региональными властями и муниципалитетами. Это — «управленческие округа»¹³, которые, как новая институция субрегионального управления, возникли в регионе задолго до нынешней муниципальной реформы.

Еще в 1996 г. был подписан указ губернатора области «О структуре исполнительных органов государственной власти», предусматривающий деление региона на ряд управленческих округов. В настоящее время в данном субъекте Федерации действуют следующие округа: Горнозаводской, Восточный, Северный и Южный управленческие округа и отдельно — городской округ город Екатеринбург. Никакого законодательного оформления создание округов не требовало, поскольку речь шла лишь о перераспределении государственных полномочий области как субъекта Федерации.

В настоящее время из 94 муниципальных образований этой области 68 приходится на городские округа (это значительно больше, чем в любом ином субъекте Федерации, например, вдвое больше, чем в Московской области); 5 — на муниципальные районы и только 21 — на поселения всех видов. Однако надо иметь в виду, что опыт Свердловской области с формированием системы субрегионального управления преимущественно на основе городских округов в большой мере отражает специфику данного субъекта Федерации (высокий уровень экономического, в частности, промышленного развития; высокая доля городского населения; значительное число крупных городов и пр.). Поэтому данный опыт едва ли может быть рекомендован для всех регионов России.

Однако количественный аспект институциональных изменений в сфере российского местного самоуправления не является единственно важным. В ходе реформы радикально изменилась и вся система управления на субмуниципальном уровне. До реформы в большинстве субъектов Федерации,

¹³ Подобные управленческие округа существуют и в некоторых крупных землях Германии (например, Северный Рейн — Вестфалия), где они опосредуют взаимодействие между земельными органами государственного управления и муниципалитетами, входящими в состав округа.

как было отмечено выше, преобладала районно-городская модель местного самоуправления. Практика внутримunicipального управления в этой схеме строилась на системе прямого подчинения руководителей поселковых и сельских администраций назначившему их на эту должность главе муниципального образования. При всех возможных негативах это обеспечивало не только концентрацию бюджетных средств в едином местном бюджете, но и единую вертикаль внутримunicipального управления.

Теперь *ситуация изменилась*. Каждый уровень местного самоуправления в районе решает свой круг вопросов местного значения. И «внизу», и «сверху» действуют избранные населением руководители, не связанные друг с другом отношениями соподчиненности, что *привело к определенной рассогласованности действий* между двумя уровнями муниципального управления. Почему это произошло?

Начнем с того, что само по себе разграничение полномочий по вопросам местного значения для органов муниципального управления разных уровней, а также между органами местного самоуправления в целом и органами государственной власти прописано в 131-м ФЗ достаточно схематично. Действующим законодательством не учтены все нюансы взаимообусловленности управления различными хозяйственными и социальными процессами на местах. В результате имеет место «размазывание» одних и тех же полномочий (например, содержания дорог). То есть дорога до околицы села — полномочие поселения; после околицы на межмуниципальной территории (полномочие муниципального района), главная дорога (полномочие субъекта Федерации или даже федеральное полномочие) и т.п. В результате средства формально имеются у всех. Но из-за их мизерного объема никто не способен обеспечить качественную реализацию этой группы так называемых «пересекающихся» полномочий в полной мере (см. табл. 2).

Т а б л и ц а 2

«Пересекающиеся» полномочия поселений и муниципальных районов

Вопросы местного значения поселений	Вопросы местного значения муниципальных районов
Организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении	Организация и осуществление мероприятий межпоселенческого характера по работе с детьми и молодежью
Создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания	Создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания
Создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры	Создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав района, услугами по организации досуга и культуры
Создание условий для развития местного народного художественного творчества, участие в сохранении и развитии народных художественных промыслов в поселении	Создание условий для развития местного народного художественного творчества в поселениях, входящих в состав муниципального района

О к о н ч а н и е т а б л и ц ы 2

Создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения	Создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории муниципального района
Организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом	Организация в границах муниципального района электро- и газоснабжения поселений
Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения	Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района

Далее, всякое «жесткое» разграничение подобного рода вступает в противоречие с чрезвычайной экономической дифференциацией муниципальных образований верхнего уровня (районов) и в еще большей мере — поселений внутри них. Возможность финансирования этих полномочий приобрела односторонний характер. Эта передача происходит исключительно «снизу вверх», превращая основную часть поселенческих муниципалитетов в формальности, а их местные бюджеты — в балласт для бюджетной системы страны.

***Институционализация местного самоуправления:
замысел реформы, его реализация и дальнейшее развитие***

Что реально в институциональном смысле получилось с российским местным самоуправлением в ходе последней по времени реформы? Надо признать, что итоговый продукт нашей муниципальной реформы во многих случаях *оказался мало похож на реальное местное самоуправление* в зрелом гражданском обществе.

Но как провести грань между реальным местным самоуправлением и его формальной «оболочкой», часто имеющей с подлинным самоуправлением мало общего? При каких предпосылках избираемые населением местные органы управления «отчуждаются» от системы государственной власти и становятся именно органами самоуправления граждан? Что конкретно отделяет наше «местное самоуправление» от тех местных органов власти, которые существовали, например, в советские годы?

Вопросы эти, как свидетельствует и отечественный, и мировой опыт, непростые — и для науки, и для практики муниципального управления.

Только имеющейся в настоящее время формальной конституционной ссылки на то, что органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти, явно недостаточно. Как показывают зарубежный опыт и отечественная практика, решение этого вопроса неосуществимо только в рамках самого местного самоуправления. Не менее значимы и общие тенденции укрепления демократии, экономической и правовой децентрализации, поддержания баланса государственной власти и

гражданского общества. Кроме того, для России принципиально важно то, как статус местного самоуправления и процедуры регулирования его правовых и экономических основ соотносятся с федеральной природой нашей государственности.

Рассматривая проблему с этих позиций, можно считать, что из всех преобразований, которые осуществлялись ранее и осуществляются в России в настоящее время, реформа местного самоуправления на основе 131-го ФЗ — одна из наиболее «централизованных» и наименее «федералистичных», т.е. минимизирующих соответствующий круг регулятивных полномочий субъектов Федерации. Между тем для подобного ущемления прав субъектов Федерации нет никаких конституционно-правовых оснований.

Как известно, в соответствии с Конституцией РФ 1993 г., организация местного самоуправления является предметом совместного ведения Федерации и ее субъектов. При этом Конституция фиксирует принцип «совместного ведения» Федерации и ее субъектов в этой сфере лишь на уровне установления «общих принципов» организации местного самоуправления в стране. Это и предопределило название 131-го ФЗ, как закона «Об общих принципах организации». В действительности никаких «общих принципов» в законе нет. Имеет место преимущественно жесткая регламентация, оставляющая субъектам Федерации *крайне мало пространства для «маневра»* и согласования навязываемых федеральным законом схем муниципального управления и бюджетирования с особенностями каждого региона.

Подобная жесткая регламентация и порожденная ею универсализация институтов местного самоуправления по всем регионам страны необразны не только конституционно закрепленной федеративной природе российской государственности, но и огромному многообразию экономико-географических, социально-экономических, демографических и иных особенностей субъектов Федерации.

Например, в экономически куда более «выравненной» Германии эксперты различают три модели организации субрегионального управления и местного самоуправления¹⁴. Это позволяет с полным основанием говорить о том, что в ходе муниципальной реформы в России был сделан шаг от федеративного государства к унитарному.

Можно сделать вывод, что с учетом «духа и буквы» 131-го ФЗ, а также реально сложившейся практики, российское местное самоуправление — пока еще в преобладающей мере не инициативный результат развития начал гражданского общества, а разрешительный и даже обязательный к употреблению институциональный продукт; фактически — приращение «снизу» к действующей системе государственного управления. От правовой конструкции, изложенной в Конституции СССР 1977 г.¹⁵,

¹⁴ Кузьминых Н.В. Из опыта правового регулирования местного самоуправления в зарубежных федеративных государствах // Современное право. 2008. № 9. С. 121–123. В Германии современной вообще нет федерального закона, регулирующего правовые и иные основы местного самоуправления. Лишь в Основном законе страны зафиксирован ряд положений, касающихся места и роли местного самоуправления в обществе и государстве. Все остальное регулируется законами земель как субъектов немецкой федерации.

¹⁵ Здесь надо уточнить, что в Конституции СССР 1977 г. в ее первой редакции речь шла только о местных органах государственной власти и управления (гл. 19), роль которых

такое местное «самоуправление» отделяет лишь отсутствие указания на его прямую подконтрольность органам государственной власти. Однако при нынешнем уровне дотационной зависимости местных бюджетов от помощи из бюджетов субъектов Федерации, при действии многих иных инструментов давления регионального уровня власти на муниципальный уровень отсутствие такой формальной записи просто малозначимо.

Командные формы взаимоотношений губернаторов с главами муниципальных образований стали управленческой нормой для российских регионов. Основа этого — не формальная «подчиненность» (это противоречило бы действующему законодательству), а полная экономическая зависимость большинства муниципалитетов от «руки дающего». Соответственно, главы муниципальных образований в своей деятельности более ориентированы на благосклонное отношение регионального начальства, а не на поддержку со стороны населения. Такие формы отношений непродуктивны с точки зрения активного участия муниципалитетов и проживающего на их территории населения в решении хозяйственных и социальных задач территорий, в т.ч. и тогда, когда это востребовано практическими нуждами реализации курса на модернизацию экономики.

Резюмируя, можно сделать вывод о ряде системных просчетов в определении курса муниципальной реформы в институциональном плане.

Во-первых, формирование новой системы муниципальных образований было проведено *без учета предельно высокого уровня социально-экономической дифференциации субъектов Федерации*. Была предложена единообразная схема институциональных преобразований, игнорирующая социально-экономические и иные особенности регионов России, а также существенно ограничивающая участие субъектов Федерации в выборе институциональной модели реализации реформы.

Во-вторых, в основу реформы была положена «разрешительная» практика формирования институтов местного самоуправления, не ориентированная на развитие местного самоуправления как проявления гражданских инициатив и ответственности самого населения. Таким образом, *оказался не реализованным центральный замысел реформы*: не просто формальное приближение местной власти к населению, а реальное, т.е. связанное с постоянным прямым участием граждан в деятельности этой власти, в принятии ее решений и в контроле этой деятельности.

В-третьих, предусмотренные реформой институциональные изменения изначально *не получили достаточного экономического обеспечения*.

исполняли Советы народных депутатов, избираемые населением. Однако в последней по времени редакции этой Конституции (от 26 декабря 1990 г.), хотя и в противоречивой форме, но уже обозначилась идея местного самоуправления граждан. В этой редакции отмечалось, что «в системе местного самоуправления, кроме местных Советов народных депутатов (которые, однако, все же характеризовались как местные органы государственной власти), могут действовать в соответствии с законодательством республик органы территориального общественного самоуправления, собрания граждан, иные формы непосредственной демократии». Эта Конституция допускала возможность установления полномочий местных органов управления не только законами Союза ССР, но также и законами союзных и даже автономных республик в составе СССР.

Как результат многие полномочия муниципалитетов по вопросам местного значения остаются лишь формально декларированными и реально не могут быть профинансированы в сколько-нибудь полном объеме¹⁶.

В настоящее время с учетом приоритетов модернизации общества и экономики нужно подняться на новую ступень в понимании закономерностей развития и ключевых принципов реформирования российского местного самоуправления. Необходимо уйти от движения по замкнутому кругу обсуждения, по сути, одних и тех же вопросов реформы: укрупнять муниципальные образования или не укрупнять; передавать им дополнительные полномочия или не передавать; как заткнуть «финансовые дыры» в местных бюджетах и пр. Все это и сегодня — значимые задачи, но их решение все более обозначает себя в качестве паллиатива дальнейшего реформирования российского местного самоуправления. Приоритеты муниципальной реформы должны определяться с учетом необходимости формирования институциональных предпосылок устойчивого социально-экономического развития территорий, модернизации их хозяйственных комплексов.

Активизация роли муниципального звена управления может быть достигнута в рамках новой стратегии развития его экономико-правовых и институциональных основ. Речь идет (в отличие от начала 2000-х гг.) о стратегии, разработанной на началах открытости, широкой общественной и научной экспертизы. Речь идет о стратегии, отражающей такие новации системы публичного управления, как переход к практике стратегического планирования, преобладающая роль программно-целевого управления и бюджетирования, использование различных форм государственно-частного и муниципально-частного партнерства и пр.

Решение этой задачи предполагает, в частности, гипотезу гибкой реструктуризации и расширения круга используемых институтов российского местного самоуправления, а также укрепления их экономической базы.

Так, с целью активизации роли муниципального звена управления в обеспечении устойчивого роста и модернизации экономики России необходимо выделить группу промышленно-инновационных муниципальных образований, переведя их на особые принципы формирования местных бюджетов. Это — муниципальные образования, которые на деле смогут реализовать открывшиеся ныне возможности прямого участия органов местного самоуправления в поддержке инновационной деятельности¹⁷ и по отношению к которым соответствующие меры налогово-бюджетного стимулирования могут иметь экономически и социально значимый эффект.

¹⁶ По оценке Всероссийского совета муниципальных образований, расходные обязательства органов местного самоуправления в России составляют 5 трлн руб., а фактические располагаемые финансовые ресурсы (2012 г.) — 3,2 трлн руб. // РФ сегодня. 2013. № 3. С. 16).

¹⁷ П. 4 ст. 16-2 Федерального закона от 23 августа 1995 г. «О науке и государственной научно-технической политике» ныне указывает, что предусмотренная законом поддержка инновационной деятельности «может осуществляться органами местного самоуправления».

Безусловно, в эту группу должны попасть те российские муниципалитеты, где располагаются федеральные наукограды¹⁸, федеральные и региональные особые экономические зоны, промышленные парки и индустриальные округа и прочие территории с особым статусом ведения экономической деятельности¹⁹. «Стандартные» рамки полномочий и налогово-бюджетных регуляторов явно «тесны» и неэффективны для данной группы муниципалитетов. Именно они в настоящее время активно выступают за изменение системы финансирования наукоградов и их взаимодействия с органами местного самоуправления.

Круг используемых институтов российского местного самоуправления, по нашему мнению, должен быть расширен также за счет возможности использовать систему внутригородских муниципальных образований в городах с населением свыше 300 (или 500) тыс. чел.; за счет возможности создания единых сельских муниципальных районов, а в отдельных случаях (наиболее отдаленные и слабо освоенные территории) — очаговую систему местного самоуправления с одновременным использованием субрегиональных государственных органов территориального управления. При этом по отношению ко всем этим институциональным новациям само местное самоуправление должно выполнять роль не пассивного наблюдателя, а активного, заинтересованного участника, наделенного соответствующими полномочиями по выбору наиболее приемлемых для себя форм муниципальной организации.

¹⁸ Некоторые подвижки в этом направлении уже просматриваются. Так, в марте 2013 г. в Государственную Думу был внесен законопроект «О статусе академгородков в Российской Федерации», смысл которого в том, чтобы за счет этих особых территориальных образований расширить перечень действующих типов муниципальных образований в России / Известия, 19 марта 2013 г. С. 2.

¹⁹ Правда, надо иметь в виду, что помимо 14 федеральных наукоградов еще несколько десятков городов России закрепили за собой этот статус субфедеральными правовыми актами. Последние могут попасть в круг промышленно-инновационных муниципальных образований на основе критериев, которые установлены Правительством России. Эти критерии могут быть близкими к тем признакам, которые установлены законом для федеральных наукоградов (см. Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» в редакции от 27 декабря 2009 г.). Эти критерии также могут устанавливаться не «навечно», а только на определенное время.