

Евгений БУХВАЛЬД

РЕФОРМА РЕФОРМЫ ИЛИ ТРИШКИН КАФТАН?

В статье рассматриваются первые, после периода активных обсуждений, масштабные изменения к Федеральному закону о местном самоуправлении, означающие начало качественно нового этапа муниципальной реформы в Российской Федерации. Показано, что многое из того, что ныне считается важным направлением развития реформы, по сути, уже предлагалось на стадии разработки и обсуждения ее действующего варианта. Особое внимание обращается на то, что наряду с рядом позитивных аспектов новые законодательные положения содержат в себе отдельные спорные моменты. В первую очередь, как показано в статье, это касается недостаточного внимания к прямым формам народовластия и участия населения в выборе как конкретно самих институтов местного самоуправления, так и их руководящих органов. Также высказывается мнение о необходимости в кратчайшие сроки подкрепить институциональные новации реформы усилением экономических основ местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, местные бюджеты, муниципальная реформа, полномочия по вопросам местного значения, прямые формы народовластия

От бесконечных перемен — к разумной стабильности

В течение всего 2013 г., в ходе которого отмечалось 10-летие принятия 131-го ФЗ по местному самоуправлению¹, постепенно складывалось впечатление, что и власть предрежущая, и само муниципальное сообщество окончательно утвердились во мнении: многие ключевые положения муниципальной реформы в стране, начатой в соответствии с названным Федеральным законом, сегодня нуждаются в серьезной корректировке. Это мнение получило подтверждение в ходе ряда важных событий 2013 г., так или иначе затронувших актуальные проблемы российского местного самоуправления. В числе этих событий следует назвать Всероссийский съезд местного самоуправления и встречу его делегатов с В.В. Путиным; Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 г. и пресс-конференцию Президента РФ В.В. Путина 19 декабря 2013 г.

Первой крупномасштабной реакцией на сформулированные в ходе этих встреч и выступлений инициативы стало принятие Федерального закона от

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.

27 мая 2014 г. № 136-ФЗ², многие положения которого предварительно обсуждались, в частности, на слушаниях в Государственной Думе Федерального Собрания РФ 14 апреля 2014 г.³. Собственно, ничего необычайного в широком признании необходимости существенно пересмотреть отдельные ключевые положения на том или ином направлении преобразований нет. Любой экономический и институциональный механизм со временем нуждается в определенных корректировках. Однако в данном конкретном случае надо принять во внимание два обстоятельства.

Во-первых, не только нынешний юбилейный рубеж 131-го ФЗ, но и весь десятилетний период после его принятия был отмечен огромным числом изменений и дополнений к данному законодательному акту. От его первоначальной версии, очевидно, составленной наспех, фактически (несмотря на многие формальные обсуждения) без реального учета мнения экспертного и муниципального сообщества, ныне остались «рожки да ножки». Как говорят в таких случаях правоведы, за поправками уже не видно текста самого закона. За этими поправками на федеральном уровне потянулся «шлейф» существенных изменений в системе муниципального управления на уровне регионов. Прежде всего это касается заметного расширения круга полномочий по вопросам местного значения, а также укрупнения муниципальных образований (с момента первоначальной фиксации законами субъектов РФ в 2005–2006 гг. их число сократилось более чем на тысячу).

Из-за бесконечно принимаемых поправок и изменений, особенно в том, что касается круга полномочий по вопросам местного значения, их дублирования между муниципалитетами разных уровней, а также между муниципалитетами и органами государственной власти субъектов Федерации, российское местное самоуправление постоянно лихорадило. Не случайно на слушаниях в Государственной Думе РФ 14 апреля 2014 г. представители муниципалитетов отрицательно высказывались не столько по поводу самого обсуждавшегося (ныне уже принятого) законопроекта, сколько относительно неизбежности очередной волны существенных перемен, не дающих возможности нормально работать на местах.

Во-вторых, и уже принятые ранее, и вводимые ныне поправки к общей концепции муниципальной реформы не являются абсолютным откровением. В своем большинстве они повторяют те предложения и конкретные рекомендации, которые высказывались еще при обсуждении начальной версии 131-го ФЗ, но на том этапе были отвергнуты его авторами. В целом можно утверждать: *то, что сегодня констатируется как негатив муниципальной реформы, было очевидно уже давным-давно*. По сути, не надо было ждать 10 лет, чтобы прийти к такому мнению. Многое из ныне декларируемого и получившего силу закона уже предлагалось экспертами и многими представителями муниципального сообщества еще на этапе обсуждения законопроекта, впоследствии ставшего 131-м ФЗ 2003 г.

² Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26³ Федерального закона „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”».

³ Слушания «Вопросы совершенствования системы организации местного самоуправления в Российской Федерации» 14 апреля 2014 г. Режим доступа: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru>.

Сейчас же складывается впечатление, что 131-й ФЗ нам навязали инопланетяне, а мы теперь расхлебываем их произвол. На деле же имел место некачественный, поспешный законотворческий процесс. Причиной этого стало жесткое продавливание одной фабулы реформы без желания услышать некие иные мнения и аргументы. В итоге мы получили хороший урок и еще раз убедились, что любые процедуры продавливания в законодательном процессе малопродуктивны. Особенно это касается законопроектов, регулирующих сущностные демократические начала нашего общества и государства.

С чем подошло наше местное самоуправление к 10-летнему рубежу муниципальной реформы и, судя по всему, к началу ее нового этапа? По данным Минрегиона России, на 1 января 2014 г. на территории Российской Федерации существовало 22 823 муниципальных образования⁴, в т.ч.: 519 городских округов, 1815 муниципальных районов, 1672 городских поселения, 18 560 сельских поселений и 257 внутригородских муниципальных территорий (в пределах городов федерального значения — Москвы и Санкт-Петербурга).

В настоящее время статусом городского округа обладают:

- «столицы» 79 из 83 субъектов РФ (не считая Москвы и Санкт-Петербурга, а также Крыма и Севастополя, которые пока не определились с форматом вхождения в пространство муниципального управления, принятого в Российской Федерации);

- 86 из 100 городов с численностью населения от 100 до 250 тыс. чел.;
- все 76 городов с численностью населения от 250 тыс. до 2 млн чел.;
- большинство крупнейших промышленных и научных центров, включая (как это требует закон) все 42 ЗАТО и 12 из 14 наукоградов России.

За годы «полномасштабной» реализации 131-го ФЗ (т.е. с 2009 г.) изменения институциональной картины российского местного самоуправления шли в основном в направлении слияния поселенческих муниципалитетов, преобразования муниципальных районов в единые городские округа; городских округов — в городские поселения, а городских поселений — в сельские.

Существенные изменения в этот период коснулись и полномочной базы муниципального управления. За время действия 131-го ФЗ количество полномочий муниципалитетов по вопросам местного значения возросло примерно в 1,5 раза. Тем не менее, *вопрос о круге полномочий муниципалитетов по вопросам местного значения был и остается «больным местом» функционирования всей системы местного самоуправления.* Это связано с двумя моментами.

Во-первых, это — неконкретность формулировок тех или иных полномочий, их дублирование на различных уровнях государственного и муниципального управления⁵, а также тенденция к их постоянному перемещению между этими уровнями, что дестабилизирует функционирование всех институтов местного самоуправления. Как подчеркивал журнал «Эксперт», полномочия муниципалитетов определялись «расплывчатыми формулировками: „участие в осуществлении...“, „создание условий для...“ и проч. В итоге органы МСУ либо не понимали своих обязанностей, либо прятали собственное бездействие за юридическими неточностями. Либо всем скопом бросались исполнять одну и ту же задачу»⁶. В этой связи в послании

⁴ Изначально их было организовано почти 25 тыс.

⁵ Более подробно см.: Бухвальд Е.М. Муниципальная реформа в России. Некоторые итоги прошедшего десятилетия // Федерализм. 2013. № 4. С. 121–134.

⁶ Местное самоуправление: истоки проблем и суть реформы (Специальный доклад) // Эксперт. 2014. № 16 (895). С. 83–84.

Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 г. отмечалось: «Отсюда часто неразбериха с полномочиями. Они не только размыты, но и постоянно перекидываются с одного уровня власти на другой: из района в регион, с поселения на район и обратно»⁷.

О чем, собственно, идет речь? Как уже было сказано выше, на протяжении всего периода действия 131-го ФЗ постоянно шла корректировка полномочий по вопросам местного значения в сторону увеличения их числа. Внешне это как бы повышало статус органов местного самоуправления по решению различных вопросов экономического, социального и иного характера, но фактически — лишь увеличивало пропасть между их формально доступными для исполнения полномочиями и реально располагаемыми на местах финансовыми ресурсами.

Кроме того, надо иметь в виду, что уже в период действия 131-го ФЗ был радикально изменен сам принцип формирования полномочий муниципалитетов по вопросам местного значения. Введение в 131-й ФЗ ст.ст. 14-1, 15-1 и 16-1 говорило о том, что регулирование полномочий органов местного самоуправления сместилось с принципа «разрешено только, что разрешено» к принципу «разрешено все, что не запрещено». Формально и этот шаг повышал статус органов местного самоуправления. Но фактически он лишь еще больше раздвигал пропасть между финансово высоко обеспеченными муниципалитетами (их у нас, по разным оценкам, от 2 до 5% общего числа), способными выполнять (финансировать) также и определенный круг «добровольных» полномочий, и слабо обеспеченными поселенческими муниципалитетами, которые не в состоянии выполнять (финансировать) даже «обязательные» собственные полномочия.

Далее, в послании Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 г. отмечалось: «Районный уровень фактически выхолощен. Его полномочия в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты переданы в регионы»⁸. Однако надо иметь в виду, что в соответствии с ранее действовавшей версией 131-го ФЗ какая-либо передача полномочий от органов муниципального управления субъектам Федерации и наоборот (на постоянной основе) допускалась только федеральным законом. Регионы в этот процесс вмешиваться права не имели. Теперь закон допускает перераспределение полномочий между регионами и муниципалитетами (за определенными исключениями) законами субъектов Федерации (ст. 1 136-го ФЗ).

Однако надо иметь в виду, что подобная передача полномочий в любом случае носит вынужденный характер: если государство не в состоянии обеспечить районный уровень муниципального управления достаточными бюджетными доходами, то передача названных полномочий на уровень субъектов Федерации — единственная возможность спасти те или иные сферы социального обслуживания от полного развала. Примерно такая же логика обуславливает и передачу полномочий по вопросам местного значения с поселенческого уровня на районный⁹. На этом фоне даже сам смысл якобы имеющейся «неразберихи» в полномочиях муниципалитетов представляется весьма туманным. Но если суть проблемы недостаточно конкретизирована, трудно найти адекватные пути ее решения.

⁷ URL: <http://kremlin.ru/news/19825>.

⁸ Там же.

⁹ По данным Минрегиона России, в 2011–2013 гг. соглашения о такой передаче полномочий имели порядка 80% от общей численности поселений.

Во-вторых, реальная полномочность органов муниципального управления существенно ограничена их неадекватной финансовой базой. Как уже было сказано, значительное расширение полномочий муниципалитетов по вопросам местного значения было осуществлено законодателем без сколько-нибудь существенных добавлений в доходную часть местных бюджетов. Особенно напряженно складывается дисбаланс полномочий и располагаемых ресурсов на поселенческом уровне. Как показывает информация, представленная к слушаниям в Государственной Думе РФ Минфином России, в структуре собственных доходов местных бюджетов в 2013 г. налоговые доходы составили 42,7%; неналоговые — 11,3%; межбюджетные трансферты (без учета субвенций) — 46,0%. Однако фактически зависимость местных бюджетов от финансовой помощи «сверху» еще выше. Это связано с тем, что в налоговых доходах местных бюджетов учтены средства, полученные ими в порядке дополнительного закрепления субъектами РФ за местными бюджетами единых нормативов отчислений от налогов и сборов, подлежащих зачислению в региональные бюджеты. В 2013 г. указанным правом воспользовалось 72 субъекта РФ.

Таким образом, главный на сегодня системный признак отечественного местного самоуправления — это его *экономическая несостоятельность*. По оценкам Минрегиона России, в большинстве поселенческих муниципальных образований собственные финансовые ресурсы не покрывают более 30–40% «стоимости» закрепленных полномочий. Полномочия муниципалитетов, особенно поселенческого уровня, превратились в своего рода опцион — хотим исполняем, хотим — нет; тем более что универсальная причина — отсутствие средств — всегда более чем убедительна.

Собственно говоря, в констатации столь печальной ситуации в сфере местных финансов нет никаких открытий. Так, в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. отмечалось: «Объем ответственности и ресурсы муниципалитетов, к сожалению, и вы это хорошо знаете, не сбалансированы»¹⁰. Да, об этом действительно знают уже все и не только знают. Можно сказать, что жители большинства муниципальных образований вполне испытали эту несбалансированность на себе в виде разбитых дорог, обилия аварийного жилья, неосвещенных улиц, закрытых сельских школ и фельдшерских пунктов. За последние 10 лет не было, пожалуй, ни одного слушания в Государственной Думе или в Совете Федерации, конференции и пр., где бы ни говорилось об этой насущной проблеме местного самоуправления. Названная несбалансированность просчитывалась еще до начала реформы (сегодня, по разным оценкам, она составляет до 1,5–2 трлн руб.)¹¹. Ничего не препятствовало решить этот вопрос еще на стартовом моменте реформы и в последующие годы. Но сколько можно заниматься лишь констатацией проблемы, не приступая к ее решению по существу? И каким может быть это решение?

По этому поводу есть различные мнения, но, по сути, раз за разом здесь повторяется дискуссия о первичности яйца или курицы. То ли делать акцент на наращивании финансовых ресурсов органов местного самоуправления до уровня, гарантирующего исполнение всех их собственных, т.е. формально «обязательных», полномочий, закрепленных законом, то ли урезать эти

¹⁰ URL: <http://kremlin.ru/news/19825>. Сохранена пунктуация, данная в оригинале.

¹¹ См.: Тимченко В.С. Местное самоуправление в России: что в будущем? // Самоуправление. 2014. № 2. С. 13–16.

полномочия муниципалитетов до объема фактически располагаемых финансовых ресурсов. Можно с большой долей уверенности утверждать, что именно вопросы полномочности органов местного самоуправления всех уровней и их экономической обеспеченности составляют сегодня исходную точку преодоления тупиков муниципальной реформы и перехода к ее качественному новому рубежу. Что же фактически предполагают рассматриваемые законодательные новации, следуют ли они в полной мере логике совершенствования правовых и экономических основ местного самоуправления?

Что хочет дедушка?

В культовом советском фильме «Зеленый огонек» есть такой эпизод. Дедушка с двумя внуками едет в такси в аэропорт, опаздывает. Неожиданно один из мальчиков просится «пи-пи». Машина останавливается, и дедушка ведет внука в кусты. Когда они возвращаются, водитель говорит: «Вы уж заодно и второго сводите, чтоб нам больше не останавливаться». Дедушка тащит в кусты второго внука, а тот упирается: «Дедушка, я не хочу „пи-пи“». На это следует ответ: «Дедушка лучше знает, хочешь ты „пи-пи“ или нет».

В последнее время все больше складывается впечатление, что некий дедушка все время лучше нас знает, хотим мы «пи-пи» или нет. Во всяком случае, именно этой идеологией «Дедушка лучше знает...» пронизан новый блок поправок в 131-й ФЗ по местному самоуправлению. Конечно, нельзя становиться в позу дешевого критиканства и априори отвергать все содержащееся в этом блоке поправок и дополнений к 131-му ФЗ. В любом документе надо уметь сбалансированно различать как его позитивные, так и негативные стороны.

Например, закон возвращает в нашу систему местного самоуправления ранее, на начальном этапе реформы безоговорочно отвергнутый институт внутригородских муниципальных образований в «прочих» городах России. По действовавшей до последнего времени версии 131-го ФЗ создание таких муниципальных образований было допустимо только в Москве и Санкт-Петербурге, где законами данных субъектов Федерации таковые на данный момент сведены к чисто номинальному существованию. Вопрос об откровенной профанации местного самоуправления в двух российских столицах, а также в крупных городах, действующих в виде единых муниципальных образований, поднимался многократно, однако не находил понимания и поддержки на уровне российских законодателей¹². Как отмечал журнал «Эксперт», «жители Москвы и Санкт-Петербурга практически незнакомы с этим институтом (местного самоуправления. — Е.Б.). Ввиду особого правового статуса двух столиц реальное городское управление осуществляют назначаемые сверху чиновники — префекты и главы управ, а МСУ обладает минимальными полномочиями»¹³.

¹² См., напр.: Андреев С.И. Шесть муниципальных болезней: Коренные проблемы развития местного самоуправления в крупных городах / Муниципальная Россия. 2012. № 10. С. 70–76; Дементьев А. Правовая основа местного самоуправления в России: кризис современного состояния // Городское управление. 2012. № 4. С. 2–18 и др. работы.

¹³ Что такое местное самоуправление (Вводная статья) // Эксперт. 2014. № 16 (895). С. 80.

Однако нынешние поправки к 131-му ФЗ пока обходят стороной вопрос о правах на реальное местное самоуправление жителей городов Москвы и Санкт-Петербурга. Для других крупных городов России закон предусматривает два новых для российской практики института:

- «городской округ с внутригородским делением», т.е. городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские муниципальные образования (внутригородские районы);
- внутригородской район — внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Эти новации надо рассматривать как запоздалое, однако все еще крайне востребованное усиление демократических начал местного самоуправления, его способности более результативно реагировать на запросы населения в отношении экономического и социального развития территорий. Однако на деле вся идея создания внутригородских муниципальных образований опять-таки обставлена в законе по принципу «Дедушка лучше знает...» Предполагается, что именно субъект Федерации разрабатывает критерии создания таких муниципальных образований, фиксирует их создание своим законом и даже может неким образом корректировать полномочия. А что же само население? Народ, как сказано у великого классика, «безмолвствует».

Формально закон буквально пестрит формулировками «с учетом мнения населения», «с согласия населения». Но каким образом должен происходить этот «учет мнения»? Закон почему-то исходит из того, что при всех институциональных изменениях в системе муниципальной организации этот «учет мнения» или «согласие населения» должны выражаться представительным органом того или иного муниципального образования. Однако опыт показывает, что вне четких формальных регуляторов всякий подобный «учет мнения» очень управляем. Возникает вопрос: а почему не написать просто и ясно, что это мнение и/или согласие населения на соответствующие изменения фиксируются на основе проведения местного референдума (основные принципы которого зафиксированы в ст. 22 131-го ФЗ) и лишь потом закрепляются законом субъекта Федерации. При этом, полагаем мы, закон должен закрепить обязательность проведения такого референдума (о создании внутригородских муниципальных образований) в городах с населением свыше 300 тыс. чел., а также более четко фиксировать минимальные гарантированные доходы бюджетов внутригородских муниципальных образований.

Закон содержит ряд положений, означающих расширение полномочий субъектов Федерации в сфере законодательного регулирования местного самоуправления.

Первое. За федеральным законодателем закрепляются полномочия по определению минимального круга полномочий, которые будут осуществляться внутригородскими (районными) муниципальными образованиями в случае их создания.

Второе. Предусмотрено, что законами субъекта Федерации и уставом городского округа за внутригородскими районами могут закрепляться и иные во-

просы из числа установленных вопросов местного значения городских округов.

Третье. Предполагается, что законами субъектов Федерации могут устанавливаться дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Как мы видим, закон идет по пути определенной федерализации экономико-правовых основ местного самоуправления, предполагая, что полномочия новых муниципальных институтов (полномочия собственные, а не делегированные) частично будут регулироваться законами субъектов Федерации. Этот тренд касается и вопроса о регулировании полномочий сельских поселений. Вопрос о первичности курицы и яйца здесь явно разрешился в пользу первичности полномочий. Рассматриваемый закон идет по пути разведения полномочий городского и сельского поселений (сейчас они регулируются законом единообразно), с существенным ограничением «собственных» полномочий последнего (остальные «автоматически» передаются на районный уровень).

Выделенные новации можно рассматривать как реакцию на предложения, высказанные на встрече Президента РФ В.В. Путина с участниками Всероссийского съезда муниципальных образований в ноябре 2013 г.¹⁴. В ходе этой встречи глава Чулошненского сельсовета Половинского района Курганской области О. Злыднева очень образно нарисовала сложную ситуацию в этом поселении. Она выступила с предложением сократить число полномочий сельских поселений до 8–10, которые могут быть реально выполнены (профинансированы).

Казалось бы, абсурдна сама ситуация, при которой число полномочий, обязательных для Чулошненского сельсовета Половинского района Курганской области, может определяться только в Москве, и для решения этого вопроса надо обращаться не менее как к Президенту страны. На деле ничего абсурдного тут нет — по действовавшему ранее законодательству круг собственных полномочий поселений всех видов мог быть изменен только федеральным законодателем. В этом контексте в 136-м ФЗ просматривается некий «скачок» в сторону децентрализации муниципальной реформы и регулирования экономико-правовых основ местного самоуправления в целом.

В частности, теперь законом фиксируется минимальный обязательный набор полномочий сельских поселений. Исполнение остальных полномочий (из обозначенных в 131-м ФЗ) решается на основе согласований с муниципальным районом. Строго говоря, чисто внешне эта новация мало отличается от той широко распространенной практики межмуниципальной передачи полномочий, о которой было сказано выше. В этом плане, полагаем мы, закон должен более четко фиксировать право поселений отказываться от любых полномочий (собственных, делегированных), не входящих в установленный законом минимум, а также формировать бюджеты поселений по принципу полной финансовой обеспеченности хотя бы этого минимального круга полномочий.

Большие вопросы возникают по тем пунктам закона, которые связаны с изменением порядка формирования представительных и исполнительных органов местного самоуправления. По нашему мнению, речь идет

¹⁴ URL: <http://kremlin.ru/news/19585>.

об изменениях, не очень согласующихся с конституционной трактовкой природы местного самоуправления в России. Согласно конституционной норме, местное самоуправление в РФ представляет собой самостоятельное решение населением вопросов местного значения, форму управления, которая осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Как подчеркнуто в Конституции РФ, структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (ст.ст. 130, 131). Однако вопреки этим конституционным нормам законодатель все время пытался и пытается навязать обществу некие универсальные, однотипные конструкции «самоуправления», не оставляющие достаточно места для конституционно зафиксированной самостоятельности и учета исторических и местных традиций.

В частности, именно в этом контексте следует рассматривать содержащийся в законе возможный отказ от прямых выборов населением представительных органов самоуправления муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением, а также глав соответствующих муниципальных образований. Глава муниципального района (городского округа с внутригородским делением) по сути будет в этом случае «второй демократической производной». Сначала главы поселений и депутаты от поселений (внутригородских районов) будут формировать представительный орган власти в районе (городском округе с районным делением), а потом уже этот орган власти будет от себя выбирать главу муниципального образования. Возможность населения как-то повлиять на то, как будут проходить такие выборы, практически исключена, т.к. проведения референдума для определения населением того, какую модель выборов оно предпочитает, закон не предусматривает. Опять просматривается все тот же принцип «Дедушка лучше знает...»

Смысл всех перемен вполне ясен: чем меньше прямых выборов — тем лучше. В содержательной части закона даже нет слова «местный референдум», в чем видится просто-таки необъяснимый страх перед возможностью прямого народного волеизъявления. Едва ли это — позитивная тенденция в развитии нашего общества и российской государственности в целом.

Муниципальная реформа: направления дальнейшего развития

Анализ опыта реализации реформы позволяет говорить, что усиление вклада местного самоуправления в достижение приоритетов социально-экономического развития национальной экономики требует соответствующих экономических, правовых и институциональных предпосылок, которые можно сгруппировать по шести направлениям:

- федерализация реформы;
- реинституционализация реформы;
- конкретизация полномочий местного самоуправления;
- экономизация реформы;
- социализация реформы;
- деформализация реформы в «столичных» городах России.

Остановимся подробнее на каждом из выделенных направлений.

Федерализация реформы. На сегодняшний день в силу преобладания универсальных федеральных установлений по ключевым аспектам органи-

зации местного самоуправления муниципальная реформа остается одним из наименее «федералистичных» аспектов экономических и социально-политических преобразований в стране. Принятый 136-й ФЗ — очевидный, но явно недостаточный шаг в преодолении этой тенденции. Сегодня необходимо пойти на дальнейшую децентрализацию государственной политики в том, что касается возможности для субъектов Федерации гибкого (но ограниченного федеральным законодателем) выбора форм организации местного самоуправления, а также более широкого регулирования полномочий муниципалитетов по вопросам местного значения.

С федерализацией муниципальной реформы тесно связана ее *реинституционализация*, предполагающая движение от жестко универсальной для всех регионов России системы институтов местного самоуправления к более гибкой их схеме. Речь идет о децентрализации путем законодательно введенных институционально допустимых опций, выбор которых, с учетом местных условий, остается за регионами. Речь идет о таких опциях, как, например, выделение группы промышленно-инновационных муниципальных образований; создание единых сельских муниципальных районов; объединение администраций района и центрального поселения; реформирование сложившихся агломераций в единые городские округа¹⁵.

Реинституционализация реформы предполагает и более взвешенный подход к широко распространенной и часто создающей неудобства для населения практике укрупнения муниципалитетов. В законе следует четко оговорить, что в случае экономической нецелесообразности сохранения «полномасштабного» муниципального образования и его ликвидации путем слияния с другим муниципальным образованием права населения на доступность наиболее важных муниципальных услуг должны обеспечиваться созданием местных сельских администраций.

Что касается *конкретизации полномочности местного самоуправления*, то здесь на первый план выдвигается необходимость согласования полномочий муниципалитетов по вопросам местного значения, зафиксированных в ст.ст. 14, 15 и 16 131-го ФЗ с их иными полномочиями, «разбросанными» по другим федеральным законам; а также решения вопроса о балансировании доходов местных бюджетов и расходных полномочий, вытекающих из закрепленных за муниципалитетами полномочий по вопросам местного значения. По нашему мнению, этот вопрос следует решать за счет разумного ограничения полномочий не только поселенческих, но и районных муниципалитетов, причем регулируя их именно на региональном уровне (федеральный «обязательный» и региональный «дополнительно возможный» списки полномочий).

В проблеме *экономизации реформы* следует выделить два основных направления.

Первое связано с необходимостью общего укрепления экономической базы муниципального управления. Ныне зависимость местных бюджетов от финансовой помощи «сверху» настолько высока, что уже мало отличается от модели сметного финансирования. Для стабилизации доходной базы местных бюджетов могут быть предложены меры как перераспределительного, так и стимулирующего характера. Это — расширение «гаран-

¹⁵ Более подробно см.: Бухвальд Е. М. Институциональные проблемы развития местного самоуправления в Российской Федерации // Мир перемен. 2013. № 4. С. 13–27.

тированной» доходной базы местных бюджетов за счет дополнительных долей региональных и федеральных налогов, а также за счет расширения прав муниципалитетов в сфере местного налогообложения (например, через местные надбавки к НДФЛ, тем более что уже снова обсуждается вопрос о возврате к прогрессивной шкале НДФЛ). Далее, это — переход к единому налогу на недвижимость на базе ее полной инвентаризации и экономически обоснованных оценок при прогрессивности ставки налога по стоимости недвижимости. Еще одна важная во всех отношениях мера — передача в местные бюджеты всех видов налоговых доходов от малых и средних предприятий.

Второе направление экономизации реформы диктует необходимость учета экономических критериев реформирования муниципальных образований. Разного рода объединительные процессы в муниципальной сфере ныне характерны для многих регионов России. Проблема в том, что эти корректировки пока не имеют четких экономических мотиваций. На наш взгляд, целесообразно, например, ввести норму обязательной ликвидации муниципальных образований (поселений) при их неспособности за 5–7 лет преодолеть норму дотационности в 50% с переходом на сметную основу финансирования.

Россия отмечает 150-летие земских указов Александра II. Земство очень много дало населению России. Достаточно вспомнить земские школы, больницы, земскую статистику. Правда, народ при этом неизменно оставался в роли пассивного наблюдателя. За все время земских реформ царское правительство так и не решилось на создание волостных земств, на интеграцию земских идей и традиционной для российских условий общинной практики самоуправления. В результате земства так и не приблизили к власти сам народ. Эта сторона земского опыта нам не подходит.

С учетом нашего исторического опыта мы считаем важнейшим направлением намечаемых преобразований *социализацию реформы* — развитие прямых форм народовластия, которые, собственно, и отличают реальное местное самоуправление от внешне идентичных территориальных органов государственной власти. Многочисленные обследования показывают, что такие формы народовластия пока остаются экзотикой для России. А предлагаемые ныне законодательные новации не только не продвигают эти формы, но еще более оттесняют их. На нынешнем этапе развития местного самоуправления надо более четко прописать в законе именно обязательность (а не просто возможность) использования прямых форм народовластия при решении того или иного круга вопросов социально-экономического развития муниципальных образований.

О *деформализации муниципальной реформы* и системы местного самоуправления в целом в «столичных» городах России — Москве и СПб. Эти города в настоящее время, по сути, вообще выведены за рамки 131-го ФЗ и целиком регулируются законами данных субъектов Федерации. В результате создание местного самоуправления обернулось здесь полной профанацией. Например, доля местных бюджетов в Москве составляет менее 1% консолидированного бюджета города. Можно согласиться с тем, что система внутригородского управления в столичных городах «не влезает» в стандартные рамки 131-го ФЗ, но полностью передоверять решение этого вопроса самим субъектам Федерации также неприемлемо. Как мы

полагаем, нынешняя законодательная новация с введением институтов «городской округ с внутригородским делением» и «внутригородское муниципальное образование» с известной адаптацией может быть реализована и в столичных городах России.

* * *

Резюмируя, следует высказать несколько замечаний.

Первый блин законодательного оформления нового этапа муниципальной реформы оказался не то, что «комом», а как бы «фланговым ударом», может быть, даже «отвлекающим маневром». В.И. Ленин как-то заметил, что для решения важной задачи следует найти то главное звено в цепи, потянув за которое, можно вытянуть всю цепь. Ознакомление с материалами упоминавшихся выше знаковых событий 2013 г. показывает, что в проблематике российского местного самоуправления найти такое ключевое звено довольно несложно. Таким звеном является сегодня оптимизация полномочий органов местного самоуправления и обеспечение их полного покрытия финансово-бюджетными ресурсами муниципалитетов. Именно с поиска путей решения этой проблемы и нужно двигаться к новому этапу муниципальной реформы. Однако авторы 136-го ФЗ почему-то решили «зайти сбоку», акцентировав внимание на вопросах существенных, но далеко не решающего значения. Например, важно не просто формально учредить внутригородские муниципальные образования, но и убедиться, что они будут вполне дееспособны за счет своих местных бюджетов. Без очевидного продвижения по пути укрепления финансово-бюджетных основ местного самоуправления рассматриваемая новация практически ничего не даст, а только приведет к еще большему «размыванию» системы местных финансов.

Очевидно, что новыми «блоковыми» поправками 131-й ФЗ уже не улучшить. Нужна новая полная редакция этого законодательного акта. Однако, чтобы не повторять ошибок 10-летней давности, принятие закона следует предварить подготовкой и широким общественным обсуждением Концепции (Стратегии)¹⁶ развития российского местного самоуправления. Именно тогда правовые новации не будут носить фрагментарного характера, а обеспечат системное решение задач выхода российского самоуправления на качественно новый уровень развития.

¹⁶ Необходимость подготовки такой Стратегии отражена в итоговом документе Всероссийского съезда муниципальных образований, состоявшегося в ноябре 2013 г.