

Александра ОДИНЦОВА

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Изучение мирового опыта показывает, что местное самоуправление не только обеспечивает демократические основы власти и управления, но и является одним из факторов перехода экономики на инновационный тренд развития. Показательным является включение муниципального блока в Закон о стратегическом планировании Российской Федерации. Закрепляя за местными органами власти полномочия по формированию долгосрочных приоритетов социально-экономического развития, Закон расширяет возможности муниципалитетов в проведении самостоятельной социально-экономической политики. Вместе с тем, в Законе упущен важный момент, важность которого подтверждает опыт зарубежных стран. Этот опыт показывает, что эффективность местных (локальных) программ социально-экономического развития во многом связана с привлечением к этому процессу представителей бизнеса, общественных организаций, населения. Требуется и приведение в соответствие положений Закона, с одной стороны, и существующего бюджетного процесса – с другой. Многое говорят сегодня и о межмуниципальном самоуправлении. Однако по сей день речь идет преимущественно об ассоциативных формах этого сотрудничества. Серьезным фактором, сдерживающим становление потенциальных возможностей этого института, является то, что в соответствии с российским законодательством межмуниципальные объединения не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления. Такой запрет сдерживает институционализацию местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное управление, муниципальные образования, полномочия органов местного самоуправления, стратегическое планирование

Вопросам совершенствования организации местного самоуправления в Российской Федерации в последнее время уделяется большое внимание.

В ходе слушаний, прошедших в Государственной Думе 14 апреля 2014 г.¹, в качестве важнейших факторов, препятствующих дальнейшему развитию местного самоуправления в России, были выделены прежде

¹ Слушания «Вопросы совершенствования системы организации местного самоуправления в Российской Федерации» 14 апреля 2014 г. / URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru>.

всего относящиеся к территориальным и организационным основам местного самоуправления.

Так, отмечалась необходимость восстановления связи между населением и городской властью в крупных городах, ограничения полномочий сельских поселений, отказа от избрания на муниципальных выборах глав муниципальных районов и представительных органов муниципальных районов, по причине того, что такая практика не всегда позволяет обеспечить баланс интересов всех входящих в его состав поселений.

Свидетельством результативности прошедших обсуждений и дискуссий стало принятие Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26 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”».

Основной новеллой данного Закона стало *введение* помимо пяти существующих (городские поселения, сельские поселения, городские округа, муниципальные районы, внутригородские муниципальные образования городов федерального значения) *двух новых уровней* в системе организации местного самоуправления для крупных городских округов:

- городского округа с внутригородским делением;
- внутригородского района.

Несомненно, реализация предусмотренных в Законе норм будет способствовать приближению власти к населению, углубляя тем самым самоуправленческие начала в жизни общества. Однако, на наш взгляд, он решает лишь организационные проблемы, оставляя за пределами своего внимания более значимый пласт проблем, связанный с институционализацией местного самоуправления.

Междудемократией и экономикой

К числу вечных для местного самоуправления проблем относится финансовая самостоятельность муниципальных образований.

Собственно, ради ее решения и приведения финансовых ресурсов муниципалитетов в соответствие с возложенными на них полномочиями и была во многом задумана нынешняя реформа местного самоуправления, импульс которой дал Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). И сегодня перспективы российского местного самоуправления, так же как и модернизации российской экономики, во многом зависят от того, сумеем ли мы решить этот вопрос. Ведь именно в населенных пунктах живут люди, которые, собственно, и призваны осуществлять модернизацию России.

Несомненно, «вопросы полномочности органов местного самоуправления всех уровней и их экономической обеспеченности составляют сегодня исходную точку преодоления тупиков муниципальной реформы и

перехода к ее качественно новому рубежу»². Не надо доказывать, что в условиях, когда лишь 2% муниципальных образований являются бездотационными, говорить о встроенности муниципального уровня в общую стратегию модернизации в качестве самостоятельного уровня можно весьма условно. Конечно, как из любого правила, есть исключения и здесь. Однако для подавляющего числа российских муниципалитетов проблема финансового обеспечения полномочий относится к разряду вечных.

Что же делать?

Решений предлагается множество. Это и укрупнение муниципальных образований, и увеличение различного рода межбюджетных трансфертов, и т.п. Все эти варианты приемлемы. Однако, на наш взгляд, они не будут работать без соответствующих институциональных преобразований муниципального управления.

Проблемы, стоящие сегодня перед российским местным самоуправлением, по своей сути, не являясь чем-то исключительным, вписываются в общий тренд мирового социально-экономического развития. Период конца XX – начала XXI в. во многих странах ознаменовался качественными преобразованиями в сфере перераспределения публичной власти. Целью данных преобразований была передача многих ранее находившихся в руках центрального правительства полномочий на региональный и местный уровни. А потому в поисках решения ключевых проблем развития местного самоуправления следует не только концентрировать свое внимание на российских традициях (хотя они, безусловно, важны). Важно также учитывать опыт, накопленный при решении аналогичных проблем в других странах.

Важнейшей составляющей реформ по децентрализации территориального управления стал поиск баланса между государственной властью различных уровней и полномочиями местного самоуправления. Баланс этот не является раз и навсегда данным. Он зависит от множества факторов, одним из важнейших среди которых являются стратегические цели развития национальной экономики.

На этапе формирования основ современной системы местного самоуправления в России лозунг «отделения местного самоуправления от системы органов государственной власти» нес в себе прежде всего демократическую направленность, игнорирующую, по сути, необходимость создания максимально финансово обеспеченного уровня муниципального управления. Характерно, что и на Западе изначально ключевая задача, поставленная перед реформами децентрализации, была в значительной части сугубо «общедемократической». Она заключалась в необходимости формирования системы, обеспечивающей самостоятельность муниципального уровня и учитывающей интересы проживающего населения в выработке локальной социально-экономической политики. Т.е. задача эта была в гораздо большей степени демократической, нежели экономической.

Оправданные с точки зрения главной цели начального этапа демократических преобразований, подобные задачи не отвечают

² Бухвалид Е. Реформа реформы или Тришкин кафтан? // Федерализм. 2014. № 2. С. 68.

требованиям, стоящим перед Россией сегодня. Новые приоритеты социально-экономического развития требуют и новых подходов к институциональному дизайну. При этом важнейшим фактором реализации приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации, ее субъектов и отдельных территорий является обеспечение реальной самостоятельности муниципального уровня управления. От того, насколько полно будет задействован потенциал муниципальных образований, во многом зависит переход экономики России на инновационный тренд развития. И здесь важнейшим элементом является переориентация от преимущественно вертикальных отношений к преимущественно горизонтальным, основанным на сотрудничестве и поиске совместных форм решения общих проблем.

Полагаем, что достижение приоритетов модернизации экономики России во многом связано с перспективами формирования институциональной архитектуры, фундаментом которой должно стать объединение усилий органов государственной власти, местного самоуправления, бизнеса и институтов гражданского сообщества.

Остановимся на двух направлениях, которые требуют к себе внимания как со стороны научной общественности, так и практиков, и прежде всего законодателей. Речь идет о стратегическом планировании муниципальных образований и межмуниципальном самоуправлении.

Возможности и перспективы стратегического планирования

Изменение места муниципального уровня в общей стратегии модернизации российской экономики во многом связано с внедрением на этом уровне практики стратегического планирования. Долгое время к стратегическому планированию отношение было отрицательным, оно рассматривалось как пережиток плановой экономики. Однако такой взгляд не только теоретически некорректен, но и не находит подтверждения в мировой практике. Система долгосрочного планирования локального развития (какое бы название она ни имела) используется сегодня во всех развитых странах. Эта система признается сегодня в качестве важнейшего императива формирования эффективной, инновационно ориентированной экономики.

В этом отношении большое значение имеет недавно принятый Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»³ (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ). Показательным является то, что муниципальный блок был включен в этот закон не сразу, а только по настоятельным просьбам депутатов думского Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, а также делегатов Съезда муниципальных образований России. Более того, на решающем этапе доработки Закона из ряда формулировок было изъято понятие «государственное». В результате *впервые* формирование долгосрочных

³ URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/551043/>.

приоритетов отнесено к важнейшим полномочиям органов местного самоуправления.

Закон представляет собой правовую основу для формирования и функционирования комплексной системы стратегического планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Следует отметить, что практика стратегического планирования уже давно используется во многих муниципальных образованиях, причем не только в крупных городах, но и, что важно, в мелких сельских поселениях. В качестве примера можно привести практику разработки стратегических планов в сельском поселении Федоскинское Мытищинского района Московской области, в сельском поселении Озерский сельсовет Тербунского муниципального района Липецкой области (с численностью населения порядка 500 чел.) и пр.

Например, в Законе № 51 от 04.02.2011 г. «О стратегическом планировании социально-экономического развития Алтайского края»⁴ отмечается, что документы стратегического планирования муниципальных образований Алтайского края разрабатываются в соответствии с приоритетами региональной социально-экономической политики на среднесрочный и долгосрочный периоды, определенными в документах стратегического планирования Алтайского края.

Несмотря на накопленный опыт, до принятия Закона документы стратегического планирования хотя и разрабатывались муниципальными образованиями, но, во-первых, далеко не всеми, а во-вторых, часто вызывали критику со стороны надзорных органов по причине того, что подобная практика не относится «к вопросу местного значения».

Действительно, в нормах Федерального закона № 131-ФЗ комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований прямо не отнесено ни к вопросам местного значения муниципальных образований, ни к полномочиям органов местного самоуправления. Но если рассматривать все вопросы местного значения, перечисленные в Законе, в совокупности, становится очевидным, что эффективное их решение и означает, по сути, комплексное социально-экономическое развитие соответствующей территории.

Однако обеспечить подобное комплексное развитие в условиях самостоятельно проводимой локальной политики невозможно без наличия четкого плана, определяющего цели и стратегию развития муниципального образования, а также системы механизмов их достижения. В условиях новых приоритетов социально-экономического развития территорий разработка подобных долгосрочных программ приобретает особое значение. Причем здесь можно выделить ряд аспектов.

Первый. Институционализация стратегического планирования на всех уровнях территориального управления создает условия для обеспечения единой системы такого планирования в области социально-экономического развития, что однозначно отвечает принципам национальной (в т.ч. экономической) безопасности России.

Второй. Разработка документов стратегического планирования усиливает инвестиционную привлекательность территории, что в условиях

⁴ URL: http://lawcs.ru/maps/docs/5_altay_zakon19.rtf.

низкой финансовой обеспеченности муниципалитетов приобретает особо важное значение. Характерно, что во многих странах стратегическое планирование на муниципальном уровне рассматривается не столько в качестве института, обеспечивающего «плановое» начало в развитии локальной экономики, сколько в качестве фактора, усиливающего инвестиционную привлекательность территорий.

Третий. Разработка долгосрочных планов развития создает предпосылки для преемственности проводимой социально-экономической политики на местах, что также, как показывает опыт многих стран, в современных условиях становится фактором усиления инвестиционной привлекательности.

Остановимся на основных положениях Федерального закона № 172-ФЗ в части, касающейся муниципальных образований. В соответствии со ст. 6 Закона к полномочиям органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования относятся следующие вопросы:

- определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- разработка, рассмотрение, утверждение (одобрение) и реализация документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям органов местного самоуправления;
- мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) органами местного самоуправления;
- иные полномочия в сфере стратегического планирования, определенные федеральными законами и муниципальными нормативными правовыми актами.

Закон определяет и участников стратегического планирования на уровне муниципального образования. В соответствии с п. 3 ст. 9 таковыми являются органы местного самоуправления, а также муниципальные организации в случаях, предусмотренных муниципальными нормативными правовыми актами.

В ст. 11 п. 5 Закона предусмотрены различные формы стратегического планирования на уровне муниципалитетов:

- стратегия социально-экономического развития муниципального образования;
- план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период;
- бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период;
- муниципальная программа.

По замыслу разработчиков Федерального закона № 172-ФЗ, его реализация позволит увязать структуру и динамику бюджетных рас-

ходов с целями государственной политики; внести порядок в совокупность инструментов (бюджетных, налоговых, тарифных, таможенных, нормативного регулирования), применяемых для достижения целей государственной политики; увязать между собой всю совокупность документов государственного стратегического планирования по целям и срокам их реализации, а также по уровням государственной власти.

Без всякого сомнения, формирование системы стратегического планирования на муниципальном уровне позволит решить проблемы неоправданного увеличения расходов бюджетов различных уровней, возникающего вследствие краткосрочного характера планирования бюджета. Внедрение механизмов среднесрочного и долгосрочного планирования бюджетных инвестиций будет иметь позитивное влияние на снижение рисков при принятии долгосрочных инвестиционных решений.

В целом рассматриваемый Закон создает достаточно четкую правовую и методическую базу для эффективного стратегического и программно-целевого муниципального планирования, направленного на комплексное развитие территории муниципалитета в соответствии с приоритетами регионов. Важно и то, что ответственность за выработку стратегии и ее реализацию *лежит на органах местного самоуправления*.

Вместе с тем институционализация стратегического планирования требует приведения в соответствие положений Закона, с одной стороны, и существующего бюджетного процесса – с другой. Особенно это важно для муниципалитетов, доходы бюджетов которых более чем на 60% зависят от внешних источников⁵.

Требуется и дальнейшее подзаконное регулирование. Уже сейчас идет работа по разработке порядка десяти подзаконных актов. И во многом именно от них будут зависеть перспективы институционализации стратегического планирования, в т.ч. и на муниципальном уровне.

Вместе с тем если обратиться к уже имеющемуся позитивному опыту стратегического планирования, накопленному не только в России, но и в других странах, то, на наш взгляд, *в Законе упущен важный момент*, который, особенно на муниципальном уровне, имеет принципиальное значение. Речь идет об участниках, субъектах, институтах, задействованных в процессе стратегического планирования. К таковым на муниципальном уровне отнесены органы местного самоуправления, и в случаях, предусмотренных муниципальными нормативными правовыми актами, – муниципальные организации.

Как показывает опыт зарубежных стран, где уже давно применяется практика, аналогичная стратегическому планированию, эффективность разрабатываемых местных (локальных) программ социально-экономического развития во многом связана с привлечением к этому процессу представителей бизнеса, общественных организаций, населения. Ведь стратегическое планирование – это не просто одна из раз-

⁵ См.: Бухвальд Е.М. О перспективах местного самоуправления в России // Самоуправление. 2013. № 12. С. 8.

новидностей управленческой деятельности, осуществляющей местной администрацией. Это – институт, предполагающий распределение функций (и ответственности) между различными субъектами локального развития – представительными и исполнительными органами, общественности и бизнеса.

Этот императив давно уже осознали во многих странах. Он рассматривается как логичное следствие общей политики децентрализации территориального управления, важнейшим результатом которой стало появление новых акторов (субъектов), территориально локализованных субъектов, к которым во многом переходит функция определения направленности локального развития, ранее выполнявшаяся государством или исключительно местными органами власти. От поведения этих акторов, от их способности определить нужный вектор локального развития во многом зависят результаты развития не только данного местного сообщества, но и экономики в целом. Являясь носителями различных (часто дивергентных) интересов, эти локальные акторы вынуждены искать компромиссные формы разрешения существующих между ними противоречий.

Разработка муниципальных стратегических программ социально-экономического развития является фактором привлечения инвестиций, повышения доходов местных бюджетов, способствует повышению привлекательности территории. Разработка локальных стратегий происходит из того, что местные человеческие, инфраструктурные, природные и др. ресурсы становятся важным фактором, определяющим степень привлекательности данного локального образования.

Институционализация местного самоуправления предполагает, что территория муниципального образования перестает выступать, с одной стороны, в качестве абстрактного пространства и объекта во многом административного нормативно-государственного воздействия (регулирования). С другой – как «запас» технических и людских ресурсов. В современных условиях, как показывает опыт многих стран, муниципалитет представляет собой активную единицу, черпающую свой потенциал развития в локальных ресурсах в широком смысле этого понятия. В состав этих ресурсов, помимо традиционных, включаются инновационные системы, институциональные акторы, сети и т.д. Территория все больше входит в экономическую «игру» в качестве организационной и включающей социальное взаимодействие матрицы.

Локальные институты, которые возникают в новых условиях, локально обусловлены, специфичны для данного территориального образования. Именно данный факт выступает в качестве исходной посылки муниципального стратегического планирования. Работа по разработке конкретной программы – это не только определение основного вектора развития территории, но и, что не менее важно, – попытка максимально возможного учета интересов проживающих и осуществляющих свою деятельность на данной территории субъектов.

Не следует думать, что подобные институты, обеспечивающие участие всех заинтересованных сторон (в т.ч. населения и бизнеса) в определении стратегии развития муниципального образования, в

западных странах существовали всегда. Их формирование стало результатом проработанной политики, направленной на развитие так называемых партисипативных⁶ начал муниципального развития.

Такая политика получила распространение во многих странах в 1980-е гг. ХХ в. Начиналась она с пропагандистской деятельности, направленной на привлечение молодежи к повседневной жизни муниципалитетов. Распространение получили такие структуры, как Советы районов (кварталов), конференции старейшин (деятельность которых связана с обсуждением всех вопросов, представляющих общий для муниципалитета интерес, и с выработкой соответствующих предложений), советов инвалидов, детских муниципальных советов, советов по делам молодежи и т.д. На основе подобных институтов в дальнейшем стали формироваться местные Советы по вопросам экономики, социального развития и экологии. Именно на их плечи и легла ответственность за разработку и реализацию программ социально-экономического развития. При этом указанные институты являются вполне открытыми для желающих принять участие в их работе.

В российском же Законе *отсутствует положение об обязательном участии* в разработке документов стратегического планирования представителей бизнеса, общественных организаций и т.п. В нем предусмотрено лишь право привлечения к разработке таких документов объединений профсоюзов и работодателей, общественных, научных и иных организаций, а также обязательность рассмотрения органом местного самоуправления, ответственным за разработку документа стратегического планирования, замечаний и предложений, поступивших в ходе общественного обсуждения проекта документа⁷.

Справедливости ради отметим, что в ст. 13 Закона отмечается, что «Проекты документов стратегического планирования выносятся на общественное обсуждение», однако речь идет об обсуждении уже готового проекта, который, в соответствии с Законом, изначально разрабатывается органами местного самоуправления.

Возможно, игнорирование вопроса об участии всех заинтересованных сторон в процессе разработки стратегических планов в российском законодательстве во многом обусловлено отсутствием партисипативных традиций (причем на всех уровнях территориального управления), однако тот факт, что и в России имеется соответствующий опыт, указывает на то, что этот вопрос требует самого пристального внимания.

Примером может служить сельское поселение Озерский сельсовет Тербунского муниципального района Липецкой области, где в разработке Стратегии социально-экономического развития сельского

⁶ Партиципативный – основанный на привлечении исполнителей к реализации собственно управленических функций, их соучастии в решении основных задач, связанных с выработкой целей и планов организации.

⁷ При этом для обеспечения открытости и доступности информации проекты документов стратегического планирования подлежат размещению на официальном сайте органа, ответственного за разработку документа стратегического планирования, а также на общедоступном информационном ресурсе стратегического планирования в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

поселения принимали участие различные социальные слои населения: представители администрации поселения; депутаты Совета поселения; представители бизнеса; население сельского поселения Озерский сельсовет⁸.

К сожалению, это единичный опыт. А потому важнейшей задачей, решение которой будет способствовать институционализации стратегического планирования, является стимулирование глав муниципальных образований к развитию общественной активности. Важнейшей задачей здесь должно стать расширение возможностей граждан, общественных организаций и представителей бизнеса участвовать в процессе управления территорией и в принятии важнейших для ее развития решений. Конечно, решение этих задач требует проработки правовых механизмов.

Важным представляется и формирование системы стимулов к участию в местных делах и для самих граждан. Не секрет, что подобной традиции в России на сегодняшней день не существует. Многое здесь может дать организаций информационно-просветительской кампании, имеющей целью сформировать у населения потребность в участии в делах муниципалитетов, — социальная реклама, организация специальных телепередач и тематических линий в популярных телепередачах, конкурсов на освещение местного самоуправления, просветительских мероприятий в школах и вузах⁹.

Что касается участия в стратегическом планировании представителей бизнеса, то здесь проблема более серьезная. На наш взгляд, она связана не только с отсутствием традиций и даже не с отсутствием заинтересованности местных властей в его привлечении. Более серьезной проблемой представляется существующая *система налогообложения*.

Так, лишь незначительная часть предпринимателей работает на основании патентов, налог с которых поступает в местные бюджеты. Еще в 2009 г. Президент РФ поручил передать налог с малого и среднего бизнеса («упрощенку») в бюджеты муниципальных образований. Однако, получив такое право, им воспользовались лишь 26 субъектов Федерации. И результат оказался весьма ощутимым. Там, где субъекты Федерации принимают такие решения, и объем поступлений, и собираемость этого налога возрастают. Прирост доходов от него за 2011–2012 гг. составил более 85%¹⁰.

Подобная практика, несомненно, нуждается в распространении, что позволит усилить взаимосвязь местного бизнеса с практикой стратегического планирования. Реализации этой же задачи могла бы способствовать и передача в муниципальные бюджеты части налога на прибыль. Однако Минфин РФ последовательно выступает против таких перемен.

⁸ URL: <http://admlip.ru/authorities/administratsiya-lipetskoy-oblasti/struktury/upravlenie-ekonomiki/razvitiye-territoriy/>.

⁹ См.: Максимова О. С чего начинаются кадры // Самоуправление. 2014. № 4. С. 17.

¹⁰ См.: Разворотнева С.В. Местное самоуправление — ресурс или тормоз: о результатах реформы и роли местного самоуправления в социально-экономическом развитии страны // Практика муниципального управления. 2013. № 4. С. 36–43.

Таким образом, практика стратегического планирования предполагает активное участие в разработке соответствующих документов представителей бизнеса и самого населения муниципального образования. Отсутствие не просто общественно одобренной, принятой властями, но и «общественно разработанной» стратегии развития снижает качество муниципального управления, наносит ущерб внешнему и внутреннему имиджу муниципалитета.

Участие в стратегическом планировании представителей бизнеса будет способствовать институционализации партнерских отношений между бизнесом и муниципальными органами власти и в форме муниципально-частного партнерства.

Как известно, сегодня для большинства муниципалитетов важнейшей проблемой является инвестирование средств в долгосрочные инфраструктурные объекты. Отсутствиеенного законодательного регулирования участия бизнеса в инвестиционной деятельности муниципалитетов приводит к двоякого рода результатам.

С одной стороны, на сегодняшний день предусматривается возможность использования лишь ограниченного количества механизмов публично-частного партнерства, как правило, на основе концессии, которая для потенциальных инвесторов малопривлекательна, т.к. ограничивает для них возможность использования кредитных ресурсов.

С другой стороны, зачастую муниципальные власти неправильно используют механизм ГЧП, т.к. стремятся при его помощи принудить предпринимателей к инвестициям в муниципальные проекты, подготовленные без учета интересов бизнеса¹¹.

Большие надежды в этой связи возлагаются на внесенный в Государственную Думу проект федерального закона № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации», который должен создать четкую правовую базу для функционирования предусмотренных механизмов. В соответствии с проектом предусмотрено 11 форм государственно-частного партнерства.

Пока же в силу дефицита на муниципальном уровне квалифицированных кадров инвестиционные проекты, предлагаемые муниципальными органами, часто плохо просчитаны как в том, что касается рисков, так и в том, что касается рентабельности. В результате такие проекты оказываются либо невостребованными со стороны бизнеса, либо малоэффективными.

Отсутствие законодательной базы в рассматриваемой сфере приводит и к широкому распространению неформальных механизмов заключения контрактов, когда потенциальные инвесторы, осознавая потребность муниципалитетов в финансовых ресурсах, всеми силами стараются получить от заказчика как можно больше преференций. В результате многие муниципальные проекты, формально относимые к институту партнерства, на самом деле заключаются на основе личных отношений и являются способом ухода от норм действующего законодательства.

¹¹ См.: Муниципальные власти неправильно используют механизм ГЧП / URL: <http://смо.khabkrai.ru/opitreg/2013/12/01/municipalnye-vlasti-nepravilno-ispolzuyut-mehanizm/>.

В целом, полагаем, как уже не раз доказывалось на практике, законы, регулирующие различные сферы жизни общества, теснейшим образом взаимосвязаны. В данном случае законодательное урегулирование механизмов публично-частного партнерства важно не только само по себе, но и для того, чтобы в полной мере проявили себя потенциальные возможности, заложенные в институте стратегического планирования.

Межмуниципальное сотрудничество

Проблема финансового обеспечения местного самоуправления, установления баланса между объемом полномочий и ресурсами муниципалитетов – не является специфически национальной проблемой России. В различных формах с ней сталкиваются все страны. В основе данной проблемы лежит объективное, а потому неизбежное противоречие между необходимостью обеспечения демократических принципов управления (самоуправления) и финансовыми (экономическими) возможностями решения местных проблем.

Демократические принципы предполагают приближение власти к населению, обеспечение реальной возможности для всех граждан участвовать в управлении местными делами¹², а значит, – дробление муниципальных образований. Экономический же фактор *требует прямо противоположного* – их укрупнения. Очевидно, что при прочих равных условиях, чем крупнее муниципальное образование, тем большими ресурсами (финансовыми, трудовыми, инвестиционными и пр.) оно обладает, а значит, – способно лучше выполнять совокупность своих полномочий.

Итак, противоречие между демократическими и экономическими составляющими местного самоуправления объективно. Поэтому необходимо искать механизмы его разрешения. Одним из таковых является институт межмуниципального сотрудничества, который, не ущемляя демократических принципов, сохраняя независимость муниципальных образований, способствует расширению возможностей и форм реализации важнейших социально-экономических интересов населения.

Хотя межмуниципальное самоуправление предусмотрено и Европейской хартией местного самоуправления¹³, его развитие в России сталкивается с серьезными проблемами как теоретического, так и практического характера.

На сегодняшний день в отечественной литературе нет однозначного и общепринятого определения межмуниципального сотрудничества. Более того, разные авторы применяют различные термины

¹² Отсюда, в частности, и критерий «шаговой доступности».

¹³ Органы местного самоуправления, в соответствии с положением Хартии, имеют право при осуществлении своих полномочий сотрудничать и в рамках закона вступать в ассоциации с другими органами местного самоуправления для осуществления задач, представляющих общий интерес, а также сотрудничать с органами местного самоуправления других государств на условиях, устанавливаемых законом.

при описании этого типа общественных отношений (помимо термина «сотрудничество», используются такие, как «кооперация», «взаимодействие», «координация», «объединение»).

Такое разнообразие терминов на первый взгляд может показаться формальностью. Однако нельзя не понимать, что отсутствие единства в понятиях приводит к разнообразию в трактовках сущности данного института и, как результат, — к отсутствию к нему должного внимания со стороны ученых, политиков, федерального законодателя. Порой недооценивают важность этого института и муниципальные образования, усматривая в нем опасность ограничения своей самостоятельности¹⁴.

Однако межмуниципальное сотрудничество имеет свои традиции в России. Упоминания о нем можно найти в разработанном в 1917 г. Временным Правительством Положении о Всероссийском земском союзе и Проекте правил о товариществах, союзах и съездах земских учреждений, городских и поселковых управлений. В документах фиксируется право земств заключать договоры между собой и создавать союзы для решения задач, имеющих для земств общее значение. Земствам было предоставлено право образовывать союзы и товарищества с другими земствами и городами.

В современной России эта форма местного самоуправления получила институционализацию в Федеральном законе № 131-ФЗ, в ст. 8 которого зафиксировано, что межмуниципальное сотрудничество осуществляется в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, муниципальных образований, советов муниципальных образований субъекта Федерации для выражения и защиты их общих интересов: представления указанных интересов в органах государственной власти; взаимодействия с международными организациями и юридическими лицами, а также в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов муниципальных образований для решения вопросов местного значения.

Можно выделить три формы межмуниципального сотрудничества. Первая. Ассоциативные¹⁵.

Вторая. Договорные.

Третья. Организационно-хозяйственные.

Начиная с 2005 г. по инициативе органов власти субъектов Федерации в каждом регионе создавались организационные комитеты по подготовке и проведению съездов муниципальных образований для создания новых ассоциативных органов — региональных советов муниципальных образований (далее — СМО). Так, были созданы: Ассоциация местного самоуправления Республики Карелия, Союз муниципальных образований Сахалинской области, Союз муниципальных образований Ульяновской области и др. В 2006 г. по инициа-

¹⁴ Так, органы местного самоуправления часто не только не проявляют активности в направлении формирования институтов межмуниципального сотрудничества, но часто не осознают его важности.

¹⁵ Эти формы на сегодня получили в России наибольшее распространение. Если в ассоциативных объединениях участвует сегодня 92% муниципальных образований различного типа, то в межмуниципальных коммерческих структурах — всего 2,25%.

тиве ряда региональных СМО был подписан Учредительный договор о создании единого общероссийского объединения муниципальных образований – Общероссийского Конгресса муниципальных образований (далее – ОКМО).

Договорная форма межмуниципального самоуправления связана с заключением соглашений между различными органами местного самоуправления о передаче ими осуществления части своих полномочий. Такие соглашения заключаются на определенный срок и предусматривают определенный порядок определения ежегодного объема субвенций, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также финансовые санкции за неисполнение соглашений (ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ).

Организационно-хозяйственная форма межмуниципального сотрудничества предполагает образование юридических лиц совместно несколькими муниципальными образованиями. В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ для реализации экономических целей межмуниципального сотрудничества могут быть учреждены хозяйствственные общества и другие межмуниципальные организации в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (закрытые акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью, автономные некоммерческие организации и фонды). При этом указанные организации не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления.

Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает создание межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ (далее – ЗАО) и обществ с ограниченной ответственностью (далее – ООО). Однако с юридической точки зрения в этом отношении возникает множество вопросов, требующих урегулирования. По данным Всероссийского съезда муниципальных образований, сегодня по стране создано лишь 114 межмуниципальных хозяйственных обществ, что на фоне мирового опыта использования данной формы межмуниципального самоуправления представляется крайней незначительно.

На прошедшем Всероссийском съезде муниципальных образований было принято решение о необходимости внести корректировки в Федеральный закон № 131-ФЗ, Гражданский кодекс РФ, иные федеральные законы в целях создания оптимальных для решения публичных и общественных задач форм межмуниципального хозяйственного сотрудничества¹⁶.

Серьезным фактором, сдерживающим осуществление потенциальных возможностей института межмуниципального сотрудничества, является то, что в Законе четко зафиксировано, что указанные межмуниципальные объединения *не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления*. Полагаем, что данный запрет сдер-

¹⁶ См.: Резолюция Всероссийского съезда муниципальных образований. Основные направления развития механизмов местного самоуправления в Российской Федерации на среднесрочный период / URL: http://ako.ru/Official/M-O/itog_mo.pdf.

живает развитие не только рассматриваемого института, но и местного самоуправления в целом.

В пользу нашего вывода говорит и опыт западных стран¹⁷.

Так, в Германии распространена практика передачи отдельных задач местного самоуправления органам межмуниципального сотрудничества (межобщинным организациям). При этом значительная часть ответственности за реализацию задач, возложенных на общины, по-прежнему остается за общинами; передаются всегда только *отдельные задачи*. Общины же имеют возможность влиять на ход реализации передаваемых задач, используя свои права по участию в принятии решений и контроле за их осуществлением. Схожая практика распространена во Франции, где межкоммунальные объединения выполняют часть из возложенных на коммуны полномочий.

С учетом этого представляется актуальным изменить подход российского законодательства к статусу межмуниципальных форм самоуправления: предусмотреть, во-первых, возможность передачи межмуниципальным объединениям отдельных полномочий (их части) местного самоуправления и, во-вторых, соответствующие инструменты по осуществлению контроля за их реализацией со стороны местных органов власти. Подобные меры, на наш взгляд, будут способствовать повышению роли муниципального управления в стратегии модернизации российской экономики.

Внимание к межмуниципальному сотрудничеству в качестве инструмента повышения экономической основы местного самоуправления прослеживается и в нормотворческой деятельности многих стран.

Например, в их законодательстве содержатся четкие нормы, не только регулирующие деятельность органов межмуниципального сотрудничества, но и стимулирующие их формирование и развитие. Во многих государствах оно рассматривается в качестве важнейшего фактора усиления конкурентоспособности национальной экономики. Во Франции государство предоставляет коммунам, являющимся членами межкоммунальных образований, финансовую помощь, что способствует укреплению финансовой базы местного самоуправления.

Важность института межмуниципального сотрудничества сегодня трудно переоценить. Повторим, этот институт необходим не только с точки зрения проблемы дефицита ресурсов (финансовых, кадровых, материальных) муниципальных образований, но и с точки зрения новых приоритетов социально-экономического развития территорий, с точки зрения разрешения отмеченного выше противоречия между демократическими принципами и экономической эффективностью.

Говоря о преимуществах межмуниципального самоуправления, не хотелось бы создать впечатление, будто мы рассматриваем его в качестве института, лишенного каких-либо недостатков и противоречий.

¹⁷ Более подробно о зарубежном опыте межмуниципального сотрудничества см.: Одинцова А.В. Межмуниципальное сотрудничество: уроки зарубежного опыта // Федерализм. 2013. № 2. С. 145–158.

Так, несмотря на несомненные успехи в плане пространственного количественного распространения различных форм межкоммунального сотрудничества, его результаты в финансовой сфере гораздо более скромны. Об этом, в частности, говорит динамика коэффициента межкоммунальной налоговой интеграции¹⁸, указывающая на сохранение в финансовом плане приоритета отдельных, наиболее крупных, муниципалитетов.

В условиях российской действительности в качестве преграды на пути распространения межмуниципального сотрудничества обычно указывают на такие факторы, как высокий уровень недоверия между муниципалитетами, отсутствие традиций, недоверие к институту гражданско-правового договора и, наконец, ограничения, связанные с когнитивными факторами в распространении этого общественного института.

Отмеченные риски не отвергают вывод о значимости институтов межмуниципального сотрудничества. В любом случае для эффективной реализации этого сотрудничества необходима четкая, непротиворечивая законодательная база, отвечающая историческим условиям и специфике российского федерализма.

Характерно, что бывший мэр Парижа Б. Деланоэ, представляя еще в 2008 г. Первый мировой доклад по децентрализации и местной демократии в мире, отмечал, что «везде в мире наблюдается тихая, демократическая революция, связанная с развитием местного самоуправления». И межмуниципальное сотрудничество играет в этой революции далеко не последнюю роль.

¹⁸ Коэффициент налоговой интеграции (*CIF*) отражает отношение между налоговыми поступлениями, полученными межкоммунальным образованием за минусом отчислений коммунам-членам к общей сумме налоговых доходов данной территории. Чем выше этот коэффициент, тем дальше продвинулась межкоммунальность.