

Александр ШВЕЦОВ

РЕФОРМЫ И КОНТРЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: МАРАФОН ДЛИННОЮ В ПОЛТОРА СТОЛЕТИЯ

Идущий на протяжении уже более 25 лет процесс становления и реформирования местного самоуправления характеризуется непрерывными преобразованиями, которые проходят по схеме «реформа-контрреформа». Феномен таких поступательно-возвратных пульсаций не является свойством лишь современного периода, его корни автор обнаруживает еще в эпоху земской и городской реформ XIX в. Именно в то время началось и продолжается до настоящего времени как в теории, так и на практике соперничество между общественно-хозяйственной и государственной концепциями местного самоуправления. Современное действие механизма «реформа-контрреформа» иллюстрируется примером преобразований территориальной организации местного самоуправления.

Ключевые слова: контрреформа, местное самоуправление, муниципальные образования, реформа

Десятки (на сегодняшний день — чуть меньше 23) тысяч самоуправляемых муниципальных образований являются, выражаясь метафорично, *фундаментом пространственной организации* российского общества и системы управления страной. И беда, если этот фундамент не только не оберегается как залог долговременной устойчивости всей огромной государственной конструкции, но, напротив, претерпевает непрерывные и существенные переделки, от которых не только испытывает деформации само это основание, но подвергается рискам и все покоящееся на нем многоуровневое сооружение. Разумеется, чтобы оставить фундамент в покое, надо быть уверенным в том, что он грамотно спроектирован, правильно сооружен и аккуратно эксплуатируется. Не исключено и вполне допустимо, что и в таком почти идеальном случае время от времени в силу разных причин могут потребоваться и текущее подновление, и серьезный ремонт или даже существенная реконструкция фундамента. Но когда подобные процессы являются не редкими и вынужденными исключениями, вызванными объективными серьезными и хорошо осознанными причинами, а затеваются без малейших раздумий, идут сплошным потоком, выполняются на скорую руку, т.е. становятся прихотливо мотивированным и рутинным безответственным делом, то это уже серьезный *непорядок*.

В таком случае изначальный проект либо был плохо продуман, либо его воплощение оказалось непрофессиональным, либо созданная опорная конструкция эксплуатируется с грубыми нарушениями. Нельзя, конечно, исключить и ситуацию, когда многочисленные переделки выполняются ради них самих, так сказать, для симуляции политической активности и «освоения средств». Как бы то ни было, именно такие «неудобные» вопросы порождает непредвзятый анализ хода и результатов становления местного самоуправления в постсоветской России. Четверть века этой истории отмечены нескончаемой чередой многочисленных, разнообразных, но далеко не всегда вынужденных, последовательных и результативных (направленных во благо населения и страны) преобразований.

Перманентные преобразования: основные вехи

Несмотря на непрерывность процесса преобразований, он, тем не менее, поддается этапизации. Отчетливо выделяются три прокатившихся по стране крупных волны — «девятого вала» — муниципального реформирования.

Первая волна нововведений прошла на рубежах перехода от советского к постсоветскому периоду развития страны в 1990–1992 гг., когда появились первые основополагающие законы о местном самоуправлении. В марте 1990 г. был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», узаконивший само понятие «местное самоуправление». Местные органы власти, хотя и оставались государственными органами, но характеризовались в нем как органы самоуправления и самоорганизации граждан. В июле 1991 г. был принят Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР», заменивший систему исполкомов Советов с их коллегиальной ответственностью главами местных администраций, действовавших на принципах единоначалия. Закон определил различные компетенции местных Советов и местных администраций в соответствии с типами населенных пунктов. Были выделены поселковые и сельские, районные, а также городские Советы и администрации. В октябре 1992 г. указанный закон РСФСР был переименован в Закон Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации». Окончательно законодательное установление местного самоуправления уже собственно в современной России произошло в апреле 1992 г., когда в Конституцию РФ были внесены изменения, провозгласившие местные Советы органами местного самоуправления.

Вторая волна муниципального реформирования началась в 1993 г. с признания вновь принятой Конституцией РФ местного самоуправления в качестве одной из основ конституционного строя российского государства. Новая муниципальная конфигурация страны начала формироваться с принятием в августе 1995 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а в сентябре 1997 г. — Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации». В 1995 и 1999 гг. были приняты две федеральные программы государственной поддержки местного самоуправления. В это же время была создана система союзов и ассоциаций муниципальных образований, на базе которых в 1998 г.

был образован Конгресс муниципальных образований РФ. Деятельность Конгресса была поддержана указом Президента РФ. При Президенте РФ был создан Совет по местному самоуправлению. Аналогичные Советы были созданы при Правительстве РФ и при Председателе Государственной Думы. Принципиальное значение имела ратификация в марте 1998 г. основополагающего документа международного права – Европейской хартии местного самоуправления. В мае 1998 г. Совет по местному самоуправлению при Президенте РФ принял решение о разработке концепции развития местного самоуправления в Российской Федерации, а в октябре 1999 г. Указом Президента РФ были утверждены «Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации».

Третья волна масштабных преобразований в сфере местного самоуправления пришлась на начало 2000-х гг. Особенностью этого этапа стало то, что он был, по сути, предопределен принятой Правительством РФ в августе 2001 г. «Программой развития бюджетного федерализма на период до 2005 года», которая предусматривала возможность специфического законодательного регулирования деятельности муниципальных образований разных видов, определяла для них минимальный круг предметов ведения и полномочий, уточняла перечень вопросов местного значения. Под определяющим концептуальным влиянием именно этого подзаконного акта в октябре 2003 г. был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Этими решениями были запущены процессы масштабной и тотальной территориальной реорганизации местного самоуправления и разграничения полномочий между федеральным, региональным и местным уровнями власти. В системе финансового обеспечения местного самоуправления усилилась роль поддержки муниципальных образований со стороны государства за счет средств федеральных целевых программ и приоритетных национальных проектов. Возросло значение представительной ветви местной власти, увеличилось количество депутатов в представительных органах, усилилась партийная составляющая в их деятельности.

Но на этом «шторм» муниципального реформирования не собирается утихать. И в настоящее время, похоже, начинает набирать силу очередной «девятый вал». Его предвестниками стали принятые в мае 2014 г. законодательные поправки, предусматривающие отмену прямых выборов мэров и перевод крупных городов на двухуровневую систему с районным делением, в которой горсовет формируется внутригородскими районными муниципалитетами, а мэр избирается из числа депутатов. Все активнее обсуждается вопрос о необходимости принятия и нового федерального закона о местном самоуправлении¹.

Между описанными «валами» кардинальных преобразований несть числа волнам изменений помельче, вызванным многочисленными законодательными поправками, президентскими указами и правительственными постановлениями. Нескончаемость таких нововведений –

¹ См.: Бухвальд Е. Реформа реформы или Тришкин кафтан? // Федерализм. 2014. № 2. С. 63–74.

это еще полбеда, хуже — их противоречивость и непоследовательность. Муниципалитеты то разукрупняют, то объединяют; то передают им дополнительные права, то забирают; то расширяют их налоговые полномочия, то сужают; то вводят выборность местных глав, то упраздняют ее. Примеров можно привести множество. И каждый раз, едва приняв пакет одних нововведений, начинаются разговоры о необходимости разработать новую концепцию, стратегию или программу продолжения реформ, не очень беспокоясь и не вдумываясь в вопрос о том, почему же предыдущие решения оказались неудачными и зачем надо вдруг затевать разработку новой доктрины развития местного самоуправления? Каковы побудительные мотивы (причины) разработки все новых программ и введения очередных новаций? Что произошло непредвиденного, какие проблемы обострились сверх допустимой меры, какие обозначились новые вызовы, какие выявились дополнительные небывалые возможности для активизации и корректировки реформационных действий? И почему со всем этим нельзя справиться в русле декларированной ранее и не один год осуществляемой с тем или иным успехом государственной политики? Почему требуется в очередной раз принципиально менять намеченные программы изменений. Ведь многие из вполне справедливых критических выводов и предложений вовсе не требуют изменения курса, а связаны с необходимостью простого выполнения действующего законодательства и активизации прокурорских усилий по обеспечению выполнения правовых актов и отдельных норм в этой сфере. Необходима и работа законодателя по пересмотру некорректных положений принятых ранее федеральных законов. Многие примеры, касающиеся нестыковок в вопросах разграничения полномочий и их финансового обеспечения, требуют простого продолжения нескончаемой работы по вычищению законодательства и во все не предполагают реализацию каких-либо принципиальных новшеств, вытекающих из новой концепции развития местного самоуправления.

Постоянные метания, изменения «правил игры» лихорадят систему, не дают работать на местах, лишая систему стабильности и четкого понимания перспективы. В таких условиях невольно рождается подозрение, а не имеем ли мы дело со своеобразным психологическим феноменом *«реформационной зависимости»*, которая никак не дает остановиться в прямо-таки болезненном стремлении к нескончаемым изменениям всего и вся. Или, может быть, виной всему роковая неспособность реформаторов создать эффективно и устойчиво работающую систему местного самоуправления?

По-видимому, наши реформаторы не в силах преодолеть неумолимую логику замысловатости человеческих действий в нашей стране, которая по прозорливой догадке литературного классика и заключается, собственно, в том, «...чтобы сегодня одно здание на „песце“ строить, а завтра, когда оно рухнет, начинать новое здание на том же „песце“ воздвигать»².

Давая столь строгую оценку, не станем отрицать, в перестройке местного самоуправления все же было сделано много важного. Система власти на местах организована и функционирует. Однако судя по тому,

² Салтыков-Щедрин М.Е. Сатирические романы и сказки. М.: Московский рабочий, 1987. С. 91.

что на всем протяжении муниципальных реформ в фокусе общественного внимания остаются одни и те же вопросы, складывается стойкое ощущение, что ключевые проблемы муниципального развития за последние десятилетия так и не были окончательно решены и стали, по сути дела, хроническими.

В чем причины такой ситуации? Их, несомненно, множество: принципиальных и второстепенных, сложных и не очень. Конечно, во главу угла следует поставить объективные трудности реформирования, обусловленные масштабом и сложностью объекта. Многие тысячи разностатусных и сильно различающихся по природным условиям, размерам, потенциалам и уровням развития муниципальных образований в одночасье оказались в условиях тотальных и кардинальных социально-экономических и политических преобразований, усугубленных острейшим и затянувшимся системным кризисом распада СССР. Нужно указать и на острую идейно-политическую борьбу переходного периода, в эпицентре которой оказалась и реформа местного самоуправления. Именно вследствие этих обстоятельств местное самоуправление и стало, на наш взгляд, развиваться рывками и откатами по схеме «реформа-контрреформа».

Заметим, что эта схема не является каким-то аномальным явлением. В жизненном цикле любой реформы почти всегда есть место для контрреформы – действий, предпринимаемых после реализации наиболее радикальных реформационных шагов той же верховной властью. Контрреформа вовсе не является отменой реформы снизу, бунтом против нее и т.п. Контрреформы так же легитимны, как и реформы, их проводят сами правительства, выбирая новый курс либо самостоятельно, либо под давлением оппозиции. Однако в обоих случаях причина контрреформ одна, и порождает ее сама логика общественных преобразований. Чем радикальней методы этих преобразований, тем радикальней контрреформы³. И этот феномен поступательно-возвратных пульсаций отнюдь не признак новейшего времени, *корни его уходят глубоко в отечественную историю.*

Муниципальные реформы и контрреформы: история и современность

Вся история российского местного самоуправления проходит под знаком непрекращающегося соперничества двух идейных подходов:

- *консервативного*, доморощенного, имеющего глубокие российские корни;
- *реформаторского*, ориентирующегося на заимствование западно-европейского опыта, начавшееся еще в ходе проведения реформ второй половины XIX в.

Первая линия во главу угла ставит идею о единстве системы государственного управления на всех уровнях власти, рассматривая органы на местах как местные органы государственного управления. Вторая линия имеет в своей основе общественно-хозяйственную теорию самоуправления, трактующую местные (земские) учреждения как общественные по своей сути, отличные от государственных, органы.

³ Подробнее см.: *Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Реформационные процессы в жизни общества: условия успешной организации и причины неудач. Системные исследования. Методологические проблемы. Ежегодник 1995–1996. М.: Эдиториал УРСС, 1996. С. 7–40.

Соперничество этих двух концепций, носившее отнюдь не только сугубо теоретическое содержание, но и имевшее вполне практическое преломление, насчитывает уже полтора века, и спор между ними не окончен и в наши дни. Земская (1864 г.) и городская (1870 г.) *реформы* Александра II были разработаны под влиянием концепции общественного самоуправления. Но уже при Александре III начались *контрреформы* – были пересмотрены и Положение о земских учреждениях (1890 г.), и городское Положение (1892 г.). Причины, побудившие к этому, усматривались в острых противоречиях, выявившихся при столкновении новых концептуальных идей с реалиями устоявшейся российской жизни. Вина за существовавшее неустройство возлагалась на якобы необоснованно усвоенный российским законодательством взгляд на земство и его интересы как на нечто особое от государства и его потребностей; взгляд, который на практике выразился предоставлением земству права на самостоятельную деятельность по предметам местного хозяйства и благоустройства. Для поправки дел предлагалось признать земское дело государственным. В итоге органы самоуправления подпали под контроль правительственных чиновников не только в части законности своей деятельности, но и целесообразности своих законных действий⁴.

Советский период стал торжеством государственной теории самоуправления. Смысл советской *реформы* заключался в превращении органов власти на местах в местный уровень многослойной субординированной иерархии государственного управления. После же распада СССР снова был сделан резкий разворот – *контрреформа* – в сторону противоположной концепции. В современной России была предпринята вторая попытка пойти по стопам западноевропейского пути развития местного самоуправления. В соответствии с Европейской хартией местного самоуправления в основу российской муниципальной *реформы* были положены принципы самостоятельности и невхождения местного самоуправления в систему органов государственной власти. Это положение, казалось бы, было накрепко юридически закреплено конституционно и законодательно. Но сделанный решительный шаг вовсе не означал полного и окончательного триумфа заимствованной идеи самостоятельности местного самоуправления. По историческому российскому обыкновению вслед за рывком последовал новый откат, и опять началась *контрреформа* – местное самоуправление постепенно и все плотнее стало вновь втягиваться в столь ограниченную национальным традициям государственную «вертикаль власти». Обратим внимание на то, что проведение в 1990-е гг. муниципальной реформы по европейскому образцу совпало с политическим и экономическим ослаблением централизованного строя государства. Начавшееся же в 2000-е гг. экономическое и политическое укрепление централизованной государственной власти запустило процесс *контрреформы* местного самоуправления, которое стало все жестче подминаться государственной властью и приобретать все больше черт ее нижнего уровня. Проведенные изменения в налоговом законодательстве повлекли существенное сокращение налоговой базы местного самоуправления и

⁴ Земское и городское самоуправление в дореволюционной России. М.: ИНИОН РАН, 1996. С. 11–12.

усилили его финансовую зависимость от вышестоящих уровней власти. Снизился государственный интерес к муниципальной политике, были свернуты федеральные программы государственной поддержки местного самоуправления, прекратил работу Совет по местному самоуправлению при главе государства.

Этот маятник грозит отклониться еще дальше в сторону усиления роли государства на местах, что будет означать, по сути, отказ от принципов Европейской хартии местного самоуправления, которую подписала Россия. Решительные предложения о необходимости корректировки Конституции в этом направлении ходили, например, в кулуарах прошедшего в ноябре 2013 г. Всероссийского съезда муниципальных образований. В проекте резолюции съезда высказывалась идея, чтобы на малонаселенных и бедных территориях вместо местного самоуправления ввести местное государственное управление. Малолюдные и не располагающие возможностями для самостоятельного экономического и социального развития муниципальные образования предлагалось преобразовать в «государственные поселения». Их жителям предполагалось обеспечивать минимально допустимый уровень существования, а за дополнительными благами им предлагалось обращаться в города. Подчеркивалось также, что в «малолюдных» и «скудных с точки зрения налоговой базы» местностях может быть отменен не только поселенческий уровень местного самоуправления, но и муниципальные районы⁵.

Вот на таких «качелях» и балансирует на протяжении уже полутора веков российское местное самоуправление. Движущей силой этого процесса выступают корневые различия двух указанных выше подходов: с одной стороны, «западного», где местное самоуправление является самостоятельной, относительно автономной от государства системой; с другой – отечественного, с его огосударствленной системой организации управления на местах. Именно различия между указанными подходами и порождают острые разногласия в теоретико-идеологических дискуссиях и в практических действиях как в далеком дореволюционном прошлом, так и в нынешних временах.

Таким образом, существуют многочисленные примеры, когда российская действительность не вписывается в рамки исторических традиций западного типа организации муниципальной жизнедеятельности, отклоняясь от принципов, провозглашенных современной Европейской хартией местного самоуправления. И если консерваторами подобные отклонения трактуются в пользу необходимости возврата к отечественным традициям, то для реформаторов они являются поводом для укоров в адрес федеральной и региональных властей за принимаемые ими решения, противоречащие, по их мнению, взятым за ориентир принципам.

Никоим образом не желая брать под защиту любые деяния властей, все же не следует в них всякий раз видеть либо злой умысел, либо непонимание. Национальные особенности, укорененные в архетипах общественного сознания и поведения, не могут не сказываться, а значит, и проявляться как в практической государственной политике (выстраивание пресловутой «вертикали власти»), так и в отношении населения к

⁵ См.: *Родин И.* Ползучая ревизия Конституции / Независимая газета, 26 янв. 2013 г.

формам самоуправления на местах (порицаемая реформаторами пассивность жителей). В результате и формируется в известном смысле наш пресловутый *особый путь*. Эта особенность, как следствие противостояния и сложного взаимодействия (взаимопроникновения) указанных двух идеальных направлений общественной мысли и соответствующих им действий, на практике воплощается в причудливую комбинацию характеристик (порой прямо противоположных), свойственных обоим моделям организации власти и управления на местах.

В результате реально складывавшаяся по сути гибридная система местного самоуправления с самого начала обладала множеством противоречий:

- между декларированным Конституцией РФ невхождением органов местного самоуправления в систему государственной власти и фактическим исполнением этими органами исключительно государственных социальных и иных обязательств перед гражданами;
- между наделенностью всех органов местного самоуправления одинаковой правовой компетенцией и ее неодинаковой реальной востребованностью в муниципальных образованиях разного типа (например, в городе-миллионнике и в сельском населенном пункте)⁶;
- между объемом функций, возложенных на органы местного самоуправления федеральными и региональными законами, и фактическими ресурсными возможностями (финансовыми, материальными, организационными, кадровыми) выполнения этих функций;
- между теоретическими представлениями о местном самоуправлении как о наиболее полном воплощении идеи непосредственного народовластия и фактическим безразличием населения к реализации этой идеи;
- между имеющимся у местных органов власти правом принимать собственные решения и отсутствием собственного аппарата обеспечения их выполнения.

Реформы и контрреформы в пространственной организации местного самоуправления

Рассмотрим более подробно действие механизма «реформа-контрреформа» на примере современных преобразований территориальной организации местного самоуправления. На протяжении нынешней муниципальной реформы в России *дважды кардинально менялся численный состав административно-территориальных единиц*, в границах которых, по Конституции Российской Федерации, должно осуществляться местное самоуправление.

В начале муниципальной реформы – в первой половине и середине 90-х гг. – их количество по сравнению с дореформенным (советским) периодом было *резко и сильно уменьшено* (более чем в 2,5 раза). Всего через 10 лет законодательно было принято противоположное по смыслу реше-

⁶ В последующем это противоречие было сглажено введением различных перечней вопросов местного значения для разных типов муниципальных образований.

ние, вследствие которого число наделяемых статусом муниципальных образований административно-территориальных единиц *резко возросло*, едва не превысив даже советский уровень. Но и на этом колебания не окончилось — вновь начался процесс *сокращения числа* муниципальных образований за счет их объединения.

Колебания количества муниципальных образований сопровождаются *изменениями их пространственных параметров* — размеров (площади) и конфигурации территориальных локальностей, подпадающих под юрисдикцию органов местного самоуправления. В зависимости от вектора этих изменений *расширяется или сокращается социально-экономический потенциал* муниципальных образований (численность и структура жителей, состав предприятий, виды и запасы природных ресурсов, обеспеченность объектами социальной, производственной и транспортной инфраструктуры и т.п.). При этом каждое обновление территориальной «нарезки» муниципальных образований влечет за собой наряду с изменениями факторов, составляющих экономическую основу местного самоуправления и определяющих его *доходный потенциал*, трансформацию состава и объема его расходных обязательств, определяющих *затраты местных бюджетов*.

Напомним, что в 1990-х гг. в России местные органы из низового звена государственной властно-субординационной иерархии трансформировались в самостоятельный институт местного самоуправления. Важнейшим, бесспорно признаваемым следствием той реформы стало резкое сокращение числа территориальных единиц под юрисдикцией органов местного самоуправления. За первые пять лет реформы около 30 тыс. низовых единиц административно-территориального деления советской России (районы, города и их районы, поселки и т.п.), в каждой из которых действовали местный Совет и Исполнительный комитет, были трансформированы в 12,5 тыс. муниципальных образований. Это произошло за счет слияний или поглощений, в результате которых только менее половины из существовавших к началу муниципальной реформы административно-территориальных единиц получили *новый статус муниципальных образований*.

В итоге была сформирована территориальная структура местного самоуправления, в которой муниципальными образованиями оказались только 620 из 1060 городов (менее 60%), 100 из 340 городских районов (только каждый третий), 630 из более 2000 поселков (менее трети) и всего около 10 тыс. из 150 тыс. сельских населенных пунктов (не более 7%)⁷.

Вполне понятно, что активно складывавшаяся на протяжении второй половины 1990-х гг. система местного самоуправления обладала множеством недостатков. Отсутствие целесообразной дифференциации предметов ведения и полномочий муниципальных образований в зависимости от типов поселений и уровня их экономического развития, неотлаженность механизмов взаимодействия местных органов власти на территориях, подпадающих под юрисдикцию одновременно нескольких уровней местного самоуправления, а также ряд других проблем порождали

⁷ На сокращение территориально-организационных единиц местной власти помимо структурных преобразований повлияли причины естественной убыли, т.е. исчезновение за годы реформ с карты России сотен поселков (например, леспромхозовских) и небольших в прямом смысле вымерших деревень.

на практике серьезные трудности в организации и финансировании сети объектов социальной инфраструктуры, обеспечивающей доступность для населения широкого спектра услуг. Устранение этих недостатков в экспертном сообществе и во властных структурах с редким единодушием связывалось с необходимостью изменений территориальной организации местного самоуправления, о необходимости которых настойчиво заговорили на рубеже 2000-х гг.

Однако вместо желательного варианта мягкой ситуативно (регионально и местно) обусловленной модернизации структуры территориальной организации местного самоуправления с сохранением преемственности в ее развитии, как всегда, возобладал подход радикальных и резких действий. Речь шла о быстром и одновременно на всем пространстве страны сломе прежней «порочной» системы и строительстве на ее обломках новой «безупречной» структуры местных органов власти.

Смысл и направления новой муниципальной реформы Правительство России обусловило требованиями *повышения эффективности межбюджетных отношений* внутри субъектов РФ. Не случайно основные контуры этой позиции впервые официально были зафиксированы в принятой в 2001 г. «Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года». Таким образом, исключительно многогранная по своему содержанию муниципальная реформа свелась преимущественно к бюджетным аспектам. Впрочем, против бюджетного приоритета в проведении реформы можно было бы и не возражать, если бы речь шла о поиске подходов к решению самой злободневной проблемы обеспечения местных бюджетов собственной доходной базой, что способствовало бы более полному соблюдению конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления. Однако, на самом деле, во главу угла была поставлена совсем другая задача — встроить муниципальные бюджеты в «бюджетную вертикаль», призванную обеспечить распределение сконцентрированных на верхних этажах государственной власти налоговых ресурсов в интересах в первую очередь федерального Центра и во вторую очередь — региональных администраций. Можно сказать, что *строгая субординационная подчиненность* местных органов в системе государственной власти тоталитарного советского периода трансформировалась в *жесткую бюджетную зависимость* формально не входящих в систему государственной власти органов местного самоуправления современной «демократической» России. Но если в первом случае государственная власть, полностью регламентируя и контролируя деятельность местных органов, несла и адекватную ответственность за ее финансовое обеспечение, стабильность и объективность которого гарантировались нормативами формирования и расходования местных бюджетов, то в новых условиях государство соизволило оставить за собой лишь право полной регламентации и контроля деятельности органов местного самоуправления, посчитав возможным уйти от реальной ответственности за состояние муниципальных бюджетов, превратив их в фактически закладываемых субъективизма вышестоящих властей.

Конечно же, при сложившемся сверхвысоком неравенстве экономических потенциалов муниципальных образований без осуществляемого сверху выравнивания их бюджетной обеспеченности никак не обойтись.

А значит, повышение эффективности механизмов межбюджетных отношений в современных обстоятельствах остается задачей сверхактуальной. Однако нельзя упускать из виду и того, что нынешняя гипертрофированно высокая зависимость не просто значительной части, а фактически всей совокупности⁸ местных бюджетов от финансовых вливаний из вышестоящих бюджетов и связанный с этим огромный объем межбюджетного перераспределения средств определяются *не только объективными экономическими обстоятельствами* (неразвитостью налоговых потенциалов муниципалитетов), *но и в существенной степени проводимой государством бюджетно-налоговой политики*, целью и следствием которой является усиление централизации налоговых ресурсов в бюджетной системе страны. Проведение именно такой политики диктуется требованиями получившей высший государственный приоритет концепции укрепления «вертикали власти». Вот почему в указанной правительственной программе 2001 г. проблема сверхцентрализации бюджетных ресурсов даже не затрагивалась, а упор был сделан на сугубо *технологических аспектах* повышения эффективности организации межбюджетных отношений.

Уже первые итоги реализации нового Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» подтвердили обоснованность многих опасений, высказывавшихся в ходе его обсуждения и накануне его принятия. В частности, серьезным промахом реформы стало:

- нерациональное закрепление в Законе распределения отдельных полномочий между муниципальными образованиями;
- организационно-статусные аспекты реорганизации оказались оторванными от бюджетно-налоговых решений;
- структура муниципальных образований видоизменялась до того, как были определены финансовые основы их функционирования;
- обострилась проблема кадрового обеспечения местного самоуправления и др.

В интересующем нас контексте главный результат нового «муниципального передела» был связан с изменением числа муниципальных образований в стране. Если накануне начала реализации нового Закона, по данным экспертов Конгресса муниципальных образований⁹, в России насчитывалось 11 599 муниципальных образований, то по итогам реализации нового Закона общее количество территорий — объектов местного самоуправления могло достичь 31 300, т.е. возрасти в 2,7 раза.

Еще большими оказывались масштабы роста числа муниципалитетов в разрезе регионов. В Московской области, например, в результате второго этапа реформы число муниципальных образований увеличилось в 5 (!) раз — с 73 до 378. Из них 36 имели статус городского округа, 36 — муниципальных районов, 114 — городских и 192 — сельских поселений. Желаемый результат реформы вроде бы достигнут — местная власть, несомненно, приблизилась к населению, но каковы фактические возможности такой власти, если около 90% муниципальных образований

⁸ Доля самостоятельных (т.е. обходящихся без дотаций, субсидий и субвенций) местных бюджетов не превышает 3–5%.

⁹ См.: *Бабичев И.В.* Местное самоуправление: вчера, сегодня, завтра // *Полития*. 2004. № 1. С. 86.

оказались в сложившихся бюджетно-налоговых условиях дотационными. При этом более 80% муниципальных образований — все городские и сельские поселения — вообще не имели бюджетов и осуществляли свою деятельность по смете, являвшейся составной частью районных бюджетов. И это не самый худший итог, поскольку, по свидетельству исполнительного директора областного Совета муниципальных образований, «...удалось избежать чрезмерного дробления...» органов местного самоуправления¹⁰.

Прошло совсем немного времени, и на федеральном уровне вновь зазвучало недовольство. На этот раз — в отношении недавних решений по изменению территориальных основ местного самоуправления. Так, на расширенной коллегии главного финансового ведомства страны в апреле 2009 г. из уст заместителя министра финансов прозвучало предложение рассмотреть вопрос о *консолидации* муниципальных образований. По его мнению, «...настало время рассмотреть вопрос объединения муниципальных образований, особенно тех, где практически отсутствует доходная база»¹¹.

Соглашаясь в принципе с идеей внимательнее относиться к «вопросу объединения», следует не забывать о реальной опасности того, что, руководствуясь подобными призывами, чиновники в регионах слишком рьяно и поспешно (без учета мнения жителей или даже путем бюрократического давления на них) возьмутся за сокращение муниципалитетов ради экономии бюджетных средств. Однако принятию решений о слиянии муниципальных образований должна предшествовать системная и стратегическая проработка вопросов, связанных с расчетом не только текущего эффекта от сокращения административных расходов, но и долговременных последствий. Ведь укрупнение муниципальных образований может потребовать дополнительных, возможно, весьма значительных расходов на инфраструктуру, общественный транспорт, а также многие другие функции, связанные с оказанием муниципальных услуг проживающему на объединяемых территориях населению.

Следует, несомненно, поддержать мнение председателя Совета Федерации, призывавшего не допускать кампанейского подхода к укрупнению муниципальных образований и решать вопрос только там и тогда, где и когда он созрел, если само население испытывает потребность в объединении. Ни в коем случае не ломать местные сообщества «через колено» ради сугубо бюрократической «оптимизации»¹². Жизнь показывает, что там, где это требование игнорируется, любые начинания терпят неудачу. Примером может служить Челябинская область, где власти затеяли ликвидацию 67 финансово неблагополучных поселений, из которых согласились объединяться жители лишь одного поселения. Напротив, в Кировской области была успешно реализована программа, в результате которой 33 поселения вошли в состав более крупных муниципальных структур. В Амурской области объединительные процессы тоже не пошли, а вот в Тамбовской — в 2008 г. жители

¹⁰ См.: Пуля И. Самоуправление без самоуправства / Российская газета, 19 янв. 2007 г.

¹¹ Минфин РФ предлагает рассмотреть вопрос о консолидации муниципальных образований / URL: <http://www.rbc.ru/rbcfreenews/20090414134937.shtml>.

¹² См.: Миронов С. Полномочия дали — денег нет / Российская газета, 28 окт. 2009 г.

на референдумах выразили поддержку 14 предложенным вариантам преобразования сельсоветов.

Рекордсменом стала Нижегородская область, где вследствие укрупнения число муниципалитетов уменьшилось на треть (было упразднено 213 муниципальных образований). Массовые укрупнения сельских поселений прошли в Костромской области, где в 2009–2010 гг. в результате актов объединений, состоявшихся в нескольких районах, число муниципальных образований уменьшилось на 105 единиц (с 261 до 156). Примером самого массового укрупнения стало объединение в Буйском районе, где в единое муниципальное образование слились 18 поселений. В Старооскольском городском округе Белгородской области также объединилось 18 поселений.

В качестве основных причин проводимых территориальных изменений в регионах рассматриваются необходимость сокращения количества дотационных поселений (в основном в сельской местности), сокращения расходов на содержание аппаратов управления на местах, а также стремление адаптировать территориальную структуру местного самоуправления к изменениям в размещении производства, балансе трудовых ресурсов и развитию транспортной сети.

Как относиться к описанным преобразованиям? Экономической науке пока всерьез нечего предложить в качестве теоретически обоснованного и практически приемлемого подхода к рациональному определению размеров и структуры территориальной организации муниципальных образований. В этом отношении даже на Западе идеи в основном сводятся к невнятным рекомендациям лишь принимать во внимание самые общие факторы, которые могут оказывать влияние на выбор так называемой оптимальной конфигурации муниципалитетов в тех или иных условиях. В качестве таковых факторов предлагается рассматривать, например, политические приоритеты, объем и тип местных полномочий, местные финансовые инструменты, а также размер финансовой помощи и объем услуг, предоставляемых центральным правительством или властями штата/провинции региону¹³. При этом звучит недвусмысленно пессимистическое предостережение о том, что любая попытка определить идеальный размер города-региона или идеальную модель структуры управления обречена на неудачу.

Тем не менее, российские исследователи, давно и серьезно занимающиеся муниципальной проблематикой, все же ставят вопрос о формировании «оптимальной системы муниципальных образований», понимая под ней систему, в которой созданы *благоприятные условия для перехода к устойчивому социально-экономическому развитию поселений*¹⁴. Понятно, что формирование такой системы невозможно без обоснованного выбора их размеров, который не может опираться лишь на предусмотренные в нынешнем Законе показатели численности жителей сельских поселений и пешеходной доступности их административных центров.

¹³ К примеру, именно такой перечень, полученный на основе обобщения обширной иностранной литературы, приведен в кн.: Проблемы реформы местного самоуправления: структурные и финансовые аспекты. М.: ИЭПП, 2005. С. 409.

¹⁴ См.: Лапин В.А., Любовный В.Я. Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство России. М.: Дело, 2005. С. 70.

* * *

Муниципальное образование — это сложный феномен, противоречиво сочетающий в себе черты как структурного элемента в системе административно-территориального устройства власти, так и экономического субъекта, занятого предоставлением общественных благ. Если принять во внимание первую особенность муниципальных образований, то доминирующей в определении их размеров становится политически мотивированная установка на приближение органов власти к населению, следствием которой становится уменьшение удельных размеров муниципальных образований и вызванное этим увеличение их общего числа. Вторая особенность муниципальных образований делает определяющим экономический императив, который диктует объективную необходимость увеличения единичных размеров муниципальных образований и, соответственно, сокращения их количества. В настоящее время указанные два начала рассматриваются как взаимоисключающие. По нашему мнению, есть все основания уйти от такой жесткой альтернативности и отдать предпочтение более мягкому варианту, позволяющему компромиссно соединить обе указанные разнокачественные особенности муниципальных образований. Суть предлагаемого подхода заключается в *ориентации на формирование экономически и финансово дееспособных муниципальных образований*, что будет вызывать, как правило, их *укрупнение* (по сравнению с принятой поселенческой моделью), негативные последствия которого, связанные с неоправданным отдалением власти от населения, следует компенсировать мерами по ее *деконцентрации*¹⁵.

Возможно, этот путь позволит полнее раскрыть потенциал самодеятельной организации местного населения и сильнее задействовать (активизировать) муниципальный фактор в решении вопросов стабилизации социально-экономической ситуации и обеспечения экономического роста.

¹⁵ См.: Швецов А.Н. Пространственные параметры муниципальных образований: реформационные «качели» и экономические основы рационализации // Российский экономический журнал. 2007. № 3. С. 36–74.