СТРУКТУРНЫЕ И ФИНАНСОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ. 30 ЛЕТ ПОИСКА

С.Н. Леонов

Институт экономических исследований ДВО РАН, Хабаровск, Российская Федерация

Информация о статье

Дата поступления
29 марта 2021 г.

Дата принятия к печати
21 июня 2021 г.

Дата онлайн-размещения
9 июля 2021 г.

Ключевые слова

Муниципальная реформа;
местное самоуправление;
Дальний Восток

Аннотация

Мировой опыт показывает, что для эффективного развития общества необходимо нахождение консенсуса интересов местного сообщества и государства. В связи с чем низкий уровень автономизации местного самоуправления в современной России представляет существенную проблему, так как не позволяет органам местного самоуправления и населению стать активными участниками и инициаторами преобразований, осуществляемых на муниципальном уровне. Исследование, проведенное с помощью исторического метода научного познания, позволило проанализировать тридцатилетний российский опыт становления и реформирования местного самоуправления, структурировать предпосылки и выделить пять основных этапов реформы, отличающихся темпами и содержанием реформенных преобразований. В ходе работы выявлено, что конституционные изменения, оставаясь формально нейтральными к местному самоуправлению, для своей реализации потребуют уточнения федерального законодательства, что может породить ряд скрытых угроз и подорвать принцип организационной обособленности и самостоятельности органов местного самоуправления. В целом за годы реформ законодательное усиление полномочий и прав местного самоуправления не нашло соответствующего финансового подкрепления, реальные результаты реформы сильно отличаются от декларируемых целей. Обоснованы предложения по совершенствованию социально-экономической составляющей реформы в рамках эволюционного подхода.

STRUCTURAL AND FINANCIAL ASPECTS OF LOCAL GOVERNMENT REFORM IN RUSSIA. 30 YEARS OF EXPERIENCE

Sergei N. Leonov

*Economic Research Institute of Far Eastern Branch of the Russian Academy of Sciences,
Khabarovsk, the Russian Federation*

Article info

Received
March 29, 2021

Accepted
June 21, 2021

Available online
July 9, 2021

Keywords

Municipal reform; local
government; the Far East

Abstract

International practices show that for an effective development of society, it is necessary to find a consensus of the interests of the local community and the country. This is the reason why the low level of autonomy of local self-government in modern Russia is a significant problem, as it does not allow local governments and citizens to become active participants and initiators of transformations carried out at the municipal level. The study, carried out using the historical method of scientific knowledge, made it possible to analyze the thirty years of Russian experience in the making and reform of local self-government (LSG), to structure the prerequisites and identify five main stages of reform, which differ in the pace and content of reform transformations.

In the course of the study, it was revealed that constitutional changes, while remaining formally neutral to local self-government, will require amendments of federal legislation for their implementation, which can give rise to a number of latent threats and undermine the principle of structural isolation and independence of local self-government bodies. In general, over the years of reforms, the legislative strengthening of the powers and rights of local self-government did not find adequate financial support, the real results of the reform are very different from the declared goals. The author substantiated proposals for improving the socio-economic component of the reform in the framework of the evolutionary approach.

В 2021 г. исполняется 30 лет со дня старта реформы советской модели местного самоуправления, начавшейся с принятия в 1991 г. Закона РФ «О местном самоуправлении в РФ»¹. За годы своего становления местное самоуправление (МСУ) в России прошло ряд этапов, отличавшихся темпами и содержанием реформенных преобразований. При этом не всегда привносимые реформой изменения были конструктивны и соответствовали задаче превращения муниципального уровня власти в реального участника управления хозяйственными и социальными процессами в стране. Как следствие, необходимо попытаться оценить результаты реформы на разных исторических этапах, выявить проблемы и направления развития МСУ в настоящее время.

Предпосылки муниципальной реформы

Мировой опыт показывает, что становление и эффективное развитие общества невозможно без нахождения консенсуса интересов между местным сообществом и государством [1]. При этом, если в европейских странах основным содержанием МСУ исторически рассматривался социальный механизм обеспечения демократического характера власти, то в России идеи становления местного самоуправления ориентировались на поиск эффективных механизмов хозяйствования и управления [2].

Подобный подход сложился еще в до-реформенный (советский) период, когда *местная власть осуществлялась органами государственной власти* — местными Советами народных депутатов. На советы возлагались вопросы местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживавших на его территории. *Определяющим являлся принцип вертикали власти*, согласно которому вышестоящий совет мог принять к рассмотрению вопросы

компетенции нижестоящего совета, мог и отменить решение нижестоящего совета.

Возникновение интереса к реальному местному самоуправлению в России было связано с общими демократическими преобразованиями, инициированными перестройкой, и подразумевало имплантацию в российскую действительность трех основных элементов МСУ²:

- наделение органов МСУ полными и исключительными полномочиями, которые не должны пересекаться и быть поставленными под сомнение или ограничение центральным или региональным уровнями власти;

- право органов МСУ на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могли бы свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий;

- развитие МСУ как общественного гражданского демократического института, обеспечивающего возможность прямого участия населения в управлении делами территории «путем свободного, тайного, равно-го, прямого и всеобщего голосования».

В России на момент начала реформы все названные элементы находились в зачаточном состоянии, их требовалось не просто реформировать, а практически создать.

Основные этапы муниципальной реформы

Формирование рациональной, отвечающей интересам российской действительности системы местного самоуправления до сих пор не завершено, что отмечают многие исследователи [3–8]. Как следствие, не сложилась и формальная периодизация основных этапов этого перманентного процесса. Анализ нормативных документов, характеризующих различные аспекты МСУ, позволяет выделить пять основных этапов

¹ О местном самоуправлении в Российской Федерации : закон РФ от 6 июля 1991 г. № 1550-1 // ИПО «Гарант».

² Европейская хартия местного самоуправления : принята Советом Европы в Страсбурге 15 окт. 1985 г. № 122 (ETS) // Council of Europe. URL: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a105>.

становления МСУ в России³, различающихся декларируемыми целями и направлениями его развития.

Период (1989–1991) формально не включается в число этапов реализации российской муниципальной реформы, так как относится еще к советскому времени, но фактически явился этапом созревания предпосылок российских реформ МСУ, стихийного формирования территориального общественного самоуправления, возникновения на предприятиях новой формы самоуправления — советов трудовых коллективов [4].

Первый этап (1991–1995) — трансформационный, характеризовался переходом к демократическим вариантам реформирования бывшей советской модели МСУ и управления ею. Этап начался с распада СССР и принятия закона «О местном самоуправлении в РФ»⁴. Здесь начиная с 1992 г. впервые в современной истории России органы местного самоуправления официально перестали входить в систему органов государственной власти. При этом прежние местные советы, хотя и получили статус МСУ и определенную автономию, продолжали в реальности исполнять компетенции прежней власти. Конституция 1993 г. закрепила самостоятельность и независимость МСУ от органов государственной власти⁵. Стремясь решать возникавшие в процессе кризиса проблемы, «новые» органы власти часто самостоятельно определяли свои полномочия, формы и инструменты взаимодействия с государственными органами власти. Результатом этапа стало понимание длительности процесса становления эффективного института МСУ, необходимости качественного нормативно-правового регулирования, накопления опыта работы и соответствующего финансового обеспечения. В конце 1995 г. правительство принимает Федеральную программу государственной поддержки МСУ⁶.

³ Другие исследователи этой проблемы предлагают иную периодизацию реформ. Так, в [7] выделяется всего три этапа реформирования МСУ в современной России: 1991–1993 гг.; 1993 г. и с 1993 г. по настоящее время; предлагаемая в [5] дробная классификация реформы МСУ только в 1991–2009 гг. насчитывает восемь этапов. Названия этапов также варьируются.

⁴ О местном самоуправлении в Российской Федерации.

⁵ Конституция Российской Федерации (ст. 130–133) : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. : (ред. от 1 июля 2020 г.) // Конституция России. Все редакции : сайт. URL: <http://konstitucija.ru>.

⁶ О Федеральной программе государственной поддержки местного самоуправления : постановление Правительства РФ от 27 дек. 1995 г. № 1251 // ИПО «Гарант».

Второй этап (1996–2003) — период правового закрепления демократических основ МСУ в России, ускоренного создания правовой базы формирования институтов МСУ.

С 1996 г. в полной мере начал действовать ФЗ-154 «Об общих принципах организации МСУ в РФ»⁷, основные положения которого соответствовали нормам Конституции 1993 г. Вступление в силу данного закона положило начало формированию реального местного самоуправления, которое трактовалось как «признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций»⁸.

Данный закон определил правовые, организационные, финансовые и экономические основы системы МСУ. За время действия ФЗ-154⁹ в стране сложилось заметное разнообразие систем субрегионального государственного управления и местного самоуправления. В законе впервые был приведен список вопросов местного значения, включавший в себя 30 пунктов. Ранее многие из названных вопросов входили в компетенцию государства¹⁰.

На втором этапе реформы были избраны новые органы МСУ и вступили в силу федеральные законы «О финансовых основах МСУ в РФ»¹¹ и «Об основах муниципальной службы в РФ»¹². С сентября 1998 г. на территории России начала действовать ратифицированная Госдумой и одобренная Советом Федерации Европейская хартия МСУ, а в октябре 1999 г. президент утвердил «Основные положения государственной политики в

⁷ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон РФ от 28 авг. 1995 г. № 154-ФЗ // ИПО «Гарант».

⁸ Там же. Ст. 2, п. 1.

⁹ Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ признан утратившим силу с 1 января 2009 г. Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

¹⁰ Например, содержание жилого фонда, образовательных учреждений, учреждений здравоохранения и культуры, вопросы социальной защиты и занятости населения, охраны общественного порядка и обеспечения мер пожарной безопасности.

¹¹ О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон РФ от 25 сент. 1997 г. № 126-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Об основах муниципальной службы в Российской Федерации : федер. закон РФ от 8 янв. 1998 г. № 8-ФЗ // Там же.

области развития МСУ в РФ»¹³. Были созданы Совет по МСУ в РФ, возглавляемый президентом, и Совет руководителей ОМСУ по проблемам социально-экономической реформы при Правительстве РФ.

К концу данного этапа реформа МСУ становится важным компонентом административной реформы, начавшейся в 2002 г. и нацеленной на повышение эффективности деятельности всех уровней публичной власти, разграничение полномочий и ответственности, приведение финансовых ресурсов каждого уровня в соответствие с объемом полномочий. К 2003 г. созрели предпосылки к реализации нового этапа муниципальной реформы, на котором должны быть учтены выявленные недостатки и реализован ряд новаций.

Третий этап (2003–2009) — период развития демократических форм местного самоуправления. Этап стартовал с принятия в 2003 г. Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации МСУ в РФ»¹⁴, ставшего основой коренных преобразований в системе МСУ России. В ходе реализации положений закона была установлена единая для всех субъектов РФ территориальная организация МСУ¹⁵, определены и утверждены границы муниципалитетов, региональное законодательство приведено в соответствие с требованиями ФЗ-131, определены и закреплены за муниципалитетами доходные источники бюджетов, приняты уставы муниципалитетов, проведены выборы в органы МСУ. В 2006–2008 гг. в целом осуществлено разграничение собственности между уровнями власти, объединение ряда МО, наделение ОМСУ отдельными государственными полномочиями. Доля избираемых населением мэров составляла 60–75 % от числа глав городов и муниципальных районов [9].

С 1 января 2009 г. ФЗ-131 вступил в силу в полном объеме. Была сформирована двухуровневая система муниципального управления с разграничением полномочий, финансовых и экономических основ между муниципальными районами и поселениями. При этом обострились политические момен-

ты реформы, стали сказываться накопившиеся проблемы во взаимоотношениях между руководителями разных уровней власти. В целом три первых этапа реформы МСУ характеризовались усилением демократических начал в местном самоуправлении, однако результаты последующих этапов реформы МСУ по своим целям и результатам не столь однозначны.

На **четвертом этапе (2010–2019)** появляются элементы усиления вертикали власти и попытки снизить автономию МСУ путем систематического изменения действующего законодательства, что оправдывалось стремлением притушить разгоравшуюся войну мэров крупных городов с региональными органами власти. Значительные изменения в ФЗ-131, внесенные в 2014 г.¹⁶, позволили региональным властям регулировать перераспределение полномочий между органами местной и государственной власти субъекта РФ, определять порядок избрания органов МСУ на всей территории субъекта РФ законами субъекта РФ (до этого данный порядок определялся уставами муниципалитетов).

С 2015 г. закон ФЗ-8¹⁷ позволил представительному органу муниципалитета избирать главу муниципалитета из числа кандидатов, представленных комиссией по результатам конкурса, и возглавлять местную администрацию. В большинстве субъектов РФ прямые выборы населением глав муниципалитетов на муниципальных выборах были заменены на избрание главы представительным органом муниципалитета из своего состава. При этом главы местных организаций (сити-менеджеры) стали назначаться представительным органом муниципалитета по результатам конкурса, половина состава конкурсной комиссии которого формировалась высшим должностным лицом субъекта РФ. В результате этих преобразований жители оказались полностью устранены от участия в формировании исполнительной

¹³ Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации : указ Президента РФ от 15 окт. 1999 г. № 1370 // ИПО «Гарант».

¹⁴ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Там же.

¹⁵ Сельские и городские поселения, муниципальные районы, городские округа, внутригородские территории городов федерального значения, внутригородские районы в городских округах.

¹⁶ О внесении изменений в статью 26.3 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» : федер. закон РФ от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ // ИПО «Гарант».

¹⁷ О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон РФ от 3 февр. 2015 г. № 8-ФЗ // Там же.

власти на местах. Изменения 2017 г.¹⁸ дали возможность фактического преобразования муниципальных районов в городские округа путем объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, с городским округом. Были введены два новых вида муниципальных образований — городской округ с внутригородским делением и внутригородской район.

В целом на четвертом этапе реформы институт МСУ подвергся «ползучей унитаризации», когда практические мероприятия и законодательные инициативы, реализовавшиеся под лозунгом повышения эффективности функционирования МСУ, в реальности вели к ослаблению данного института и усилению вертикали власти.

Пятый этап реформы МСУ стартовал в 2020 г. По своим посылкам он напоминает формальное «сжатие» автономии местной власти в РФ, вводимое положениями новой редакции Конституции страны, исключившей приоритет поселенческого уровня власти, закрепившей понятие «единой публичной власти» и конституционную норму, позволяющую органам государственной власти участвовать в формировании органов МСУ на местах.

Попытаемся оценить основные результаты реформы МСУ и дискуссионность принятых конституционных поправок для перспектив реформы МСУ в России.

Результаты реформы

Оптимизация территориальной организации самоуправления как одна из целей реформы не принесла бесспорных результатов. Изменение структуры муниципалитетов¹⁹ по типам и числу отмечалось в ходе всей истории реформы МСУ. На старте реформы Минфин России насчитывал в стране 5,5 тыс. местных бюджетов [10, с. 18]. Пытаясь, согласно ФЗ-131, хотя бы формально приблизить МСУ к населению, правительство способствовало росту числа муниципалитетов почти в 5 раз. Однако скоро выяснилось, что подобный курс противоречил мировой практике укрупнения муниципалитетов [11],

¹⁸ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федер. закон РФ от 3 апр. 2017 г. № 62-ФЗ // ИПО «Гарант».

¹⁹ Согласно последней редакции ФЗ-131, в РФ могут существовать муниципальные образования восьми типов: муниципальные районы, городские и сельские поселения, муниципальные округа (с 2019 г.), городские округа, городские округа с внутригородским делением (с 2014 г.), внутригородские районы (с 2014 г.), внутригородские территории (внутригородские муниципальные образования) в городах федерального значения.

поскольку современное понятие «доступности» местного самоуправления для граждан приобрело иные критерии, чем только пешеходная доступность. Практически на старте реформ началось укрупнение муниципалитетов, и к июлю 2020 г. их число сократилось до 20,4 тыс. единиц (табл. 1). Динамика числа муниципальных образований в ходе реформы определялась социально-экономическими, природно-географическими и политическими критериями.

Оказалось, что в отличие от влияния социально-экономических факторов структуризации МСУ, часто ведущих к снижению числа муниципальных районов, сельских и городских поселений, природно-географические факторы, особенно в районах Севера, где специфика территориальной организации определяется дисперсностью размещения и менталитетом сельского населения, могут тормозить данный процесс. Например, в Республике Саха (Якутия) действует 455 муниципальных образований, две их трети имеют численность менее 1 тыс. жителей и расположены в труднодоступных и отдаленных местах²⁰. Сложившийся менталитет местного населения сформировал здесь тип закрытой общины, что затрудняет принятие решений об объединении с другими муниципалитетами²¹ и поиск рациональной модели организации МСУ в Якутии исходя из социально-экономических приоритетов.

Усиление воздействия политических критериев на оптимизацию территориальной структуры МСУ особенно ярко проявилось на четвертом этапе реформ и выразилось в росте за анализируемый период числа городских и муниципальных округов, возможность создания которых появилась с 2014 и 2019 гг. соответственно. В процессе создания подобных муниципалитетов несколько поселений объединяются в больший по числу жителей и площади городской или муниципальный округ. Объединяемые поселения при этом утрачивают муниципальные функции, собственные органы власти и бюджет. На практике мнения жителей и органов МСУ о результатах процесса подобного объединения могут расходиться, поскольку укрупнения часто дают кратковременный

²⁰ О ходе разработки методики типологизации населенных пунктов Республики Саха (Якутия) с учетом численности населения, развития транспортной сети, размещения производительных сил и создания новых рабочих мест // Центр стратегических исследований при Главе Республики Саха (Якутия). 2020. 107 с.

²¹ Согласно ФЗ-131, подобные реорганизации должны проходить обязательно с учетом мнения населения.

экономический эффект, создавая в дальнейшем значительные трудности населению для получения муниципальных услуг и организации местного самоуправления. Однако федеральное законодательство наделяет правом принимать «объединительные» решения представительные органы сливающихся поселений, а не их жителей. В результате подобной интервенции государственных интересов в сферу МСУ на Дальнем Востоке, например, с 2017 г. вся территория Магаданской и Сахалинской областей оказалась распределена между 9-м и 18-м городскими округами соответственно.

Финансовая цель реформы подразумевала необходимость сформировать стабильные и управляемые финансово-бюджетные основы местного самоуправления. Этот путь в настоящее время с теми или иными вариациями соответствует устремлениям большинства федеративных и унитарных государств²². Однако в России ввиду методических недоработок финансовой составляющей концепции реформы нормой деятельности МСУ явилось недофинансирование, их низкая финансовая независимость и, как следствие, ограниченность для органов МСУ права свободного распоряжения бюджетными ресурсами.

Недофинансированность МСУ была и остается важнейшей проблемой российских регионов. В РФ в 2016–2018 гг. доли расходов и доходов муниципальных бюджетов в государственном консолидированном бюд-

жете составляли в среднем 12,3 и 11,4 % соответственно. Это значительно ниже мировых показателей.

Разрыв, как видно из данных табл. 2, особенно заметен при сравнении российских показателей с показателями стран с высоким уровнем дохода, где они выше на 70–90 %. Даже сравнивая данные по группе стран с доходами выше среднего, куда входит и РФ, видно, что доля МСУ по объему расходов и доходов в консолидированном бюджете России оказывается на 40–60 % ниже мировых «среднегрупповых» данных. Фактически, ситуацию, сформировавшуюся в РФ, когда баланс долей расходов и доходов бюджетов МСУ складывается в пользу расходов (они на 0,9 процентного пункта превышают доходы МСУ), можно интерпретировать как перегруженность муниципального уровня власти в России обязательствами при недофинансировании выполняемых полномочий.

В дополнение к недофинансированности централизация бюджетобразующих налогов на федеральном и региональном уровнях, неуклонный рост доли целевых трансфертов при выделении финансовой помощи из бюджетов других уровней сформировал в России низкую финансовую независимость муниципальных бюджетов [13]. По большому счету современное финансовое положение муниципалитетов в России зависит не от их собственных усилий, а от финансовых возможностей субъекта РФ и величины межбюджетных трансфертов. В настоящее время в муниципальных бюджетах доля собственных доходов (т.е. объем доходов за вычетом субсидий, субвенций и дотаций) составляет в среднем 34 % (для

²² Например, проведенная в начале 2000-х гг. в Японии реформа местного самоуправления и межбюджетных отношений привела к росту финансовой самостоятельности и налоговой обеспеченности муниципальных образований [12].

Таблица 1

Изменение числа муниципальных образований (МО) по видам на 1 января текущего года*

Тип МО	2015	2016	2017	2018	2019	2020	На 01.07.2020
<i>Всего</i>	22 923	22 401	22 329	21 945	21 452	20 819	20 354
В том числе:	1 823	1 787	1 784	1 758	1 731	1 667	1 612
муниципальных районов							
городских поселений	1 644	1 590	1 586	1 538	1 488	1 392	1 350
сельских поселений	18 654	18 174	18 105	17 772	17 331	16 800	16 376
городских округов	535	561	565	588	613	632	632
городских округов с внутригородским делением	3	3	3	3	3	3	3
внутригородских районов	–	19	19	19	19	19	19
внутригородских МО	264	267	267	267	267	267	267
муниципальных округов	–	–	–	–	–	39	95

* Составлена по: Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации (за 2019 год и первое полугодие 2020 года) / под ред. Ю.С. Любимова. М., 2020. С. 9–10; данные сайта www.gks.ru.

Таблица 2

Объем расходов и доходов бюджетов местного самоуправления в различных странах, % от консолидированного бюджета (средние значения за 2016–2018 гг.)*

Показатель	Россия	Страны с высоким доходом	Страны с доходом выше среднего
Расходы	12,3	20,9	17,3
Доходы	11,4	21,8	18,2

* Составлена по: [14, с. 25].

сравнения отметим, что в мире в федеративных государствах эта доля в среднем составляет 60 %²³).

Особо сложная ситуация складывается с бюджетами российских муниципальных районов, где собственные доходы формируют менее четверти доходов, в бюджетах городских и сельских поселений собственные доходы составляют менее четверти. Наиболее «обеспеченными» выглядят городские поселения, но и здесь доля собственных доходов колеблется от 58 до 50 % с общей тенденцией к снижению. Прямым следствием снижения финансовой независимости явилось постепенное сокращение для муниципалитетов возможности свободного распоряжения бюджетными ресурсами. Возрастающие в последние годы в объемах субсидии и субвенции составляют уже большую часть всех трансфертов, поступающих в местные бюджеты, и превышают половину доходов бюджетов муниципалитетов. Проблема состоит в том, что особенностью субсидий и субвенций является возможность использования их только на конкретно вмененные муниципалитету полномочия. Доля дотаций, которые дают муниципалитету относительную свободу распоряжения, сократилась за 15 лет (с 2006 по 2021 г.) более чем на 15 процентных пунктов — с 24 до 9,3 %²⁴.

Можно утверждать, что ситуация с бюджетным законодательством в части МСУ за годы реформы становится все более консервативной: «разрешено тратить бюджетные средства под контролем и только на то, на что разрешено».

Управленческий результат реформы связан с уточнением механизмов регулирования полномочий и прав органов местного самоуправления. К 2003 г. по ряду базовых позиций полномочия муниципалитетов и субъектов РФ совпадали, что вело к конфликтам, особенно в отношениях регионов

с их столицами. В первоначальной редакции ФЗ-131 предполагалось закрепление за органами МСУ основных вопросов местного значения²⁵ с повышением ответственности за их полное и качественное исполнение. Закон также проводил четкую грань между собственными и делегированными полномочиями (расходными обязательствами) местных органов власти и, соответственно, между источниками их финансирования (делегированные полномочия должны финансироваться только за счет субвенций).

В ходе реализации реформы ввиду увеличения числа полномочий муниципалитетов и появления у них ряда прав сфера муниципального управления МСУ существенно расширилась. Изменения, внесенные в ФЗ-131, позволяют расширять перечень вопросов местного значения и сельских поселений, и внутригородского района. Кроме полномочий по решению вопросов местного самоуправления, в федеральном законе статьями 14.1, 15.1 и 16.1 за органами МСУ был закреплён ряд прав, т.е. возможность участвовать в решении вопросов, не отнесенных напрямую к вопросам местного значения (табл. 3).

Анализ динамики числа полномочий и прав органов МСУ показывает, что за годы реформы в их регулировании акцент смещается с принципа «разрешено только то, что разрешено» к принципу «разрешено то, что не запрещено». Формально это законодательно повышает статус органов МСУ. Правда, в реальности декларируемый ФЗ-131 высокий «полномочный статус» местной власти расходится с положениями бюджетного законодательства, которое в условиях дефицитности большинства муниципальных бюджетов остается, как было отмечено выше, на консервативных позициях: «тратить средства муниципального бюджета можно только на то, на что разрешено».

²³ OECD/UCLG (2019), 2019 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment. Key Findings. 109 p. URL: http://www.sng-wofi.org/publications/2019_SNG-WOFI_REPORT_Key_Findings.pdf.

²⁴ Рассчитано по: Результаты мониторинга местных бюджетов // Министерство финансов РФ : офиц. сайт. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results.

²⁵ Речь идет об электро-, тепло-, газо- и водоснабжении населения, водоотведении, снабжении населения топливом, образовании, здравоохранении, дорогах, транспортных услугах, первичных мерах пожарной безопасности, создании условий для обеспечения населения услугами связи, общественного питания, торговли, бытового обслуживания, библиотек, охраны местных объектов культурного наследия, физкультуры, спорта, работы с молодежью.

Таблица 3

Территориальная структура полномочий и прав органов местного самоуправления, закрепленных ФЗ-131*

Вид муниципального образования	Закрепленные в ФЗ-131		
	полномочия муниципалитетов		права муниципалитетов
	в исходной редакции закона	в редакции закона от 30 декабря 2020 г.	
Городское поселение	22	39	15
Сельское поселение	22	13 (оставшиеся 26 вопросов местного значения на территории сельских поселений решаются ОМСУ муниципальных районов)	15
Муниципальный район	20	39	14
Городской округ	27	44	18
Внутригородской район (с 2014 г.)	–	13	6
Муниципальный округ (с 2019 г.)	–	44	18
Городской округ с внутренним делением (с 2014 г.)	–	44	18
Внутригородские территории в городах федерального значения	–	Москва – 24; Санкт-Петербург – 43; Севастополь – 12	–

* Рассчитана по: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // ИПО «Гарант».

Политический аспект реформ МСУ связан с созданием системы государственного управления, ориентированной, с одной стороны, на сотрудничество федеральной, региональной и местной властей для эффективной реализации решений, принятых на высшем уровне, с другой — местный уровень должен иметь достаточно ресурсов для решения проблем территории, а в случае их нехватки — достаточно стимулов для транслирования муниципальных проблем на верхние уровни власти и решения их там [15]. Наиболее мощным инструментом сохранения таких стимулов на местном уровне являются прямые выборы глав муниципалитетов, заставляющие последних отчитываться за свою деятельность и постоянно «быть в тонусе» перед избирателями [13].

Но в ходе реформы данное положение претерпело существенные изменения. Если на третьем этапе реформы до 75 % глав муниципалитетов избиралось на прямых выборах [9], то в 2020 г. лишь 24 % из 20 595 глав муниципалитетов были избраны на прямых выборах, а среди глав муниципальных районов и городских округов таковых и того меньше — 17 % (табл. 4).

Чем плохи процедуры назначения высшего должностного лица муниципалитета решением представительного органа из числа кандидатур, отобранных конкурсной комиссией, появившиеся в 2015 г. на четвертом этапе реформы? Хотя конкурс на должность главы открытый, у жителей муниципального образования нет возможности влиять на то,

кто в конечном итоге станет главой их муниципалитета. Финальное решение формально принимается представительным органом МСУ, но депутаты ограничены в выборе только кандидатами, представленными конкурсной комиссией. Фактически, именно эта структура в ходе реформы получила реальную власть решать, кто конкретно будет главой муниципалитета [7; 16].

Представляется, что закрепление конкурса как легального способа замещения должности главы муниципального образования в реальности снижает ответственность глав за результаты их деятельности в части реализации предвыборных обещаний местным жителям и сильно привязывает глав муниципалитетов к региональной власти, зависимость от расположения которой и плотный контроль которой за своей деятельностью они реально ощущают.

Дискуссионные моменты

Рассмотренные проблемные результаты муниципальной реформы позволяют отметить ряд дискуссионных моментов в становлении и развитии реформы МСУ в рамках эволюционного подхода.

Следует признать, что реформа не завершена. За 30 лет не удалось создать стабильную, непротиворечивую законодательную базу, ФЗ-131 входит в число наиболее изменчивых российских законов, основные положения реформы постоянно корректируются, причем характер и направленность преобразований определяются в основном

Таблица 4

Порядок избрания действующих глав муниципальных образований на 1 марта 2020 г., чел.*

Действующие главы МО по видам МО		Избраны			
		на выборах	из депутатов	по конкурсу	на сходах
Всего	20 595	4 972	8 455	7 101	67
В том числе:					
муниципальные районы	1 643	190	578	875	
городские поселения	1 384	327	713	343	1
сельские поселения	16 641	4 401	6 756	5 418	66
городские округа	617	54	138	425	—
городские округа с делением	3	—	—	3	—
муниципальные округа	26	—	—	26	—
внутригородские районы	19	—	9	10	—
внутригородские территории	262	—	261	1	—

* Рассчитана по: Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации (за 2019 год и первое полугодие 2020 года) / под ред. Ю.С. Любимова. М., 2020. С. 70.

решениями федеральных и в меньшей степени — региональных властей. Данное положение получило подтверждение и в процессе уточнения Основного закона страны в 2020 г.

Внесенные в Конституцию изменения напрямую не уничтожили автономию МСУ, но, если учесть, что, даже оставаясь формально нейтральными к местному самоуправлению, для своей реализации принятые поправки потребуют уточнения федерального законодательства, становится ясно, что это может породить ряд скрытых на данный момент угроз, спрогнозировать потенциальный масштаб влияния которых крайне сложно.

Так, ключевая поправка новой редакции Конституции о вхождении органов МСУ и государственной власти в единую систему публичной власти, внесенная п. 3 ст. 132²⁶, рассматривается некоторыми специалистами [7] как развитие базовой конституционной нормы, закрепляющей в ст. 3 ч. 2 тот факт, что «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы МСУ»²⁷. При этом необходимость межуровневого взаимодействия органов власти напрямую в Основном законе не декларируется, но неявно следует из отмеченной в ст. 2 Конституции общей направленности органов государственной власти и МСУ на обеспечение прав и свобод человека, являющегося высшей конституционной ценностью. Может ли МСУ в этих условиях оказаться инкорпорированным в вертикаль государственной власти? Исключить это нельзя, особенно учитывая, что в части территориальных основ МСУ новая редакция Конституции (ст. 131) не только исключила приоритет поселенческого уровня МСУ, но и

дала возможность полного его упразднения, а введение в Конституцию РФ нормы о праве органов государственной власти напрямую участвовать в формировании органов МСУ, назначать и увольнять должностных лиц МСУ (п. 1.1 ст. 131) подрывает принцип организационной обособленности и самостоятельности органов МСУ, постулируемый в ст. 12 Конституции РФ.

Анализ опыта реализации реформы местного самоуправления в РФ позволяет говорить, что институт публичной власти МСУ в стране постепенно мутирует в известное с советских времен государственное управление на местах, на практике превращаясь в «муниципальное управление», под которым проглядывают контуры «государственного управления в муниципальных границах».

Подобное положение можно было бы объяснить отсутствием исторического опыта построения независимой от государственной власти системы МСУ в России. В действительности же «новое — это хорошо забытое старое», а первый опыт введения не существовавшего до того МСУ связан в России с Положением о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г.²⁸ Причем, когда земские учреждения были введены, на практике обнаружилась схожая с современной проблема — сложность резкого обособления государственного и земского управления, что в результате спустя 25 лет (в 1890 г.) привело к необходимости реформирования сложившейся практики.

²⁸ Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1649–1825 гг. Номер закона 40457. URL: <https://doc.histrf.ru/19/vysochayshe-utverzhdennoe-polozenie-o-gubernskikh-uezdnykh-zemskikh-uchrezhdeniyakh>.

²⁶ Конституция Российской Федерации.

²⁷ Там же. Ст. 3, ч. 2.

Пояснительная записка к проекту нового земского положения, подготовленная под руководством министра внутренних дел графа Д.А. Толстого, начиналась с прямого заявления: «Главные причины существующего неурейства в земстве заключаются в обособленности земских учреждений от установлений правительственных... и взгляда на земство и его интересы, как на нечто особое от государства и его потребностей, взгляда, который выразился на практике предоставлением земству самостоятельной, через посредство выборных исполнительных его органов, деятельности по предметам местного хозяйства и благоустройства... Для устранения всего этого необходимо признать земское дело делом государственным»²⁹. Подобная точка зрения низводила бы вопрос о реформировании земского дела к его полной ликвидации, что вызвало возражения в отзывах министерств и департаментов Государственного совета. В результате новое Земское положение 1890 г.³⁰ хотя и реформировало созданные Положением 1864 г. губернские и уездные учреждения местного самоуправления в России, но земское дело не было передано прямо в заведование правительственных органов, было сохранено и выборное начало при помещении должностей в составе земских исполнительных органов.

В числе ключевых проблем современной реформы МСУ остается нерешенность вопросов финансовой самостоятельности местных органов власти. Необходимо установление соответствия доходной части местного бюджета их расходным обязательствам; введение уплаты налогов юридическими лицами по месту нахождения предприятия или организации, а налога на доходы физических лиц — по месту жительства гражданина. Следует стремиться к тому, чтобы самостоятельность местных бюджетов являлась правилом, а не редким исключением, а состояние муниципальных бюджетов позволяло нивелировать противоречие, наметившееся в региональном законодательстве, когда расширение полномочий муниципалитетов ограничивается рамками существующего бюджетного законодательства.

²⁹ Цит. по: [17].

³⁰ О введении в действие нового Положения о губернских и уездных земских учреждениях : Именной Высочайший указ от 28 июня 1890 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1881–1913 гг. Номер закона 6922. URL: http://nlr.ru/e-res/law_r/search.php.

Реальные результаты реформы сильно отличаются от провозглашенных целей. Ситуация с местным самоуправлением в стране остается сложной, а в малых городах и в сельской местности — критической, особенно в сфере финансов. Задача реального приближения местного самоуправления к населению в ходе реформы решена лишь частично, а реализуемые для этого методы противоречивы. Для целей формирования и уточнения конкретных контуров «регулируемого многообразия» моделей организации реформы МСУ в современной России необходим развернутый мониторинг, фиксирующий позитивные достижения реформы и ее недостатки, чтобы не допустить демонтажа МСУ как самостоятельного института публичной власти.

Выводы

За 30 лет реформ не удалось политически и экономически реформировать местное самоуправление в реальный независимый инструмент местного самоуправления. Законодательное усиление полномочий и прав МСУ не нашло соответствующего финансового подкрепления, и на этом фоне в последнее десятилетие усиливаются тенденции превращения МСУ в «муниципальное управление», означающее в реальности «государственное управление в муниципальных границах». Подобное положение снижает автономизацию местного самоуправления, ведет к восприятию современного МСУ как нижнего уровня государственной власти.

Органы МСУ и население не стали активными участниками и инициаторами преобразований, осуществляемых на муниципальном уровне, косвенным показателем данного положения является процедура замены прямых выборов глав муниципалитетов процедурой их конкурсного отбора.

В целом реформирование МСУ содержит элементы дежавю с вопросами организации Земского положения 1864 г. в Российской империи и его реформирования в 1890 г. Правда, в царской России возобладало понимание необходимости сохранения земского самоуправления. В 1890 г. при подготовке новой редакции Земского положения, несмотря на отсутствие единства, а часто и антагонизм в деятельности правительственных и земских властей, земское дело не было передано в заведование правительственным органам. К тридцатилетию современных реформ МСУ также наметился серьезный антагонизм в деятельности уровней власти, но к консенсусу по данному вопросу российские власти еще не пришли...

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Система муниципального управления : учебник / под ред. В.Б. Зотова. — Москва : ОЛМА-ПРЕСС, 2006. — 624 с.
2. Леонов С.Н. Проблемные результаты и перспективы реформы местного самоуправления в России / С.Н. Леонов. — DOI 10.14530/se.2017.3.107-132 // Пространственная экономика. — 2017. — № 3. — С. 107–132.
3. Бабун Р.В. Итоги муниципальной реформы и проблемы развития местного самоуправления в России / Р.В. Бабун // Refdb.ru. — URL: <https://refdb.ru/look/2139904.html>.
4. Ворошилов Н.В. Основные этапы реформирования местного самоуправления / Н.В. Ворошилов // Местное самоуправление в России: итоги и перспективы реформ : материалы 19-й апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Вологда, 10 апр. 2018 г. — Вологда, 2018. — URL: https://grans.hse.ru/data/2018/04/11/1164523832/Ворошилов%20Н%20В%20_на%2010%2004%202018%20г%20.pdf.
5. Колодина Е.А. Исследование тенденций развития МСУ в современной России / Е.А. Колодина. — DOI 10.17150/2500-2759.2017.27(2).162-170 // Известия Байкальского государственного университета. — 2017. — Т. 27, № 2. — С. 162–170.
6. Муртазалиев А.М. Основные этапы реформирования института местного самоуправления в России / А.М. Муртазалиев, М.А. Мирзаев. — DOI 10.21779/2224-0241-2017-24-4-38-42 // Юридический вестник ДГУ. — 2017. — Т. 24, № 4. — С. 38–42.
7. Петухов Р. Что поправки в Конституцию меняют в судьбе местного самоуправления / Р. Петухов // Ведомости. — 2020. — 24 янв. — URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/01/24/821369-popravki-v-konstitutsiyu>.
8. Юркова С.Н. Модель местного самоуправления для России: дискуссионные тезисы / С.Н. Юркова // Материалы Афанасьевских чтений. — 2016. — № 3 (16). — С. 29–36.
9. Выжutowич В. Крайние мэры / В. Выжutowич // Российская газета (Федер. вып.). — 2021. — 21 янв. (№ 12). — URL: <https://rg.ru/2021/01/21/vyzhutovich-reforma-mestnogo-samoupravleniia-ne-daet-ozhidaemogo-rezultata.html>.
10. Проблемы и перспективы муниципальной реформы Российской Федерации : докл. / под ред. Т.Я. Хабриевой, С.Д. Валентей. — Москва : Изд-во Ин-та законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ, 2008. — 125 с.
11. Бухвальд Е.М. Муниципальная реформа в России: мифы и реальность / Е.М. Бухвальд // Общество: политика, экономика, право. — 2013. — № 1. — С. 60–69.
12. Pokrovskaja N.V. Tax Revenues of Local Budgets in Unitary States: a Case Study of Japan / N.V. Pokrovskaja, A.V. Belov. — DOI 10.15826/jtr.2020.6.1.076 // Journal of Tax Reform. — 2020. — Vol. 6, № 1. — P. 73–89.
13. Леонов С.Н. Роль финансовых инструментов в управлении стратегическим развитием муниципальных образований / С.Н. Леонов // Российский Дальний Восток: национальный приоритет в контексте Азиатско-Тихоокеанского развития и сотрудничества : сб. тр. Междунар. науч. конф. / под ред. О.М. Рензина. — Хабаровск, 2019. — С. 165–172.
14. Казанцев К.И. От избрания к назначению. Оценка эффекта смены модели управления муниципалитетами в России : аналит. докл. / К.И. Казанцев, А.Е. Румянцева ; под ред. М.О. Комина. — Москва : Изд-во ЦПЭП, 2020. — 67 с.
15. Леонов С.Н. Взаимодействие стейкхолдеров как важнейшее условие разработки и реализации стратегии развития муниципального образования / С.Н. Леонов, Е.С. Барабаш // Проблемы и перспективы развития научно-технического пространства : материалы 3-й Междунар. науч. интернет-конф., Вологда, 24–28 июня 2019 г. В 2 ч. Ч. 1. — Вологда, 2019. — С. 73–78.
16. Мельникова А. Уголовные дела, уменьшение бюджетов, деградация в управлении финансами / А. Мельникова // Знак : информ. агентство. — 2020. — 7 дек. — URL: https://www.znak.com/2020-12-07/eksperty_otmena_pryamyh_vyborov_merov_privela_k_snizheniyu_effektivnosti_municipalitetov.
17. Коркунов Н.М. § 50. Земское положение / Н.М. Коркунов // Русское государственное право. — Санкт-Петербург : Тип. М.М. Стасюлевича, 1903. — Т. 2: Часть особенная, отд. 3: Самоуправление, гл. 3: Земское самоуправление. — URL: <http://istmat.info/node/26619>.

Информация об авторе

Леонов Сергей Николаевич — доктор экономических наук, профессор, ведущий научный сотрудник, Институт экономических исследований ДВО РАН, г. Хабаровск, Российская Федерация, e-mail: Leonov@ecrin.ru.

Author

Sergei N. Leonov — D.Sc. in Economics, Professor, Chief Researcher, Economic Research Institute of Far Eastern Branch of the Russian Academy of Sciences, Khabarovsk, the Russian Federation, e-mail: Leonov@ecrin.ru.

Для цитирования

Леонов С.Н. Структурные и финансовые аспекты реформирования местного самоуправления в России. 30 лет поиска / С.Н. Леонов. — DOI 10.17150/2500-2759.2021.31(2).129-139 // Известия Байкальского государственного университета. — 2021. — Т. 31, № 2. — С. 129–139.

For Citation

Leonov S.N. Structural and Financial Aspects of Local Government Reform in Russia. 30 Years of Experience. *Izvestiya Baikalskogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of Baikal State University*, 2021, vol. 31, no. 2, pp. 129–139. DOI: 10.17150/2500-2759.2021.31(2).129-139. (In Russian).