

**В. Л. Глазычев**

*профессор, председатель комиссии по региональному развитию  
Общественной палаты Российской Федерации*

***Российское местное самоуправление в его  
политическом измерении***



Невозможно в принципе рассматривать политическое измерение МСУ в отрыве от идеологии с присущими ей моделями власти и управления, однако в российской действительности чрезвычайно сложно обособить политическое измерение МСУ от экономических и даже сугубо технических сторон бытия, расселенческая, социальная и предметная структура которого унаследована от советской эпохи. Более того, как известно, в базовый закон ФЗ-131 было внесено свыше 30 поправок, и процесс правки далек от завершения. Отсюда вполне объяснимая акцентировка правовой стороны дела при весьма ограниченном массиве конкретных исследований, осуществленных разными группами в опоре на существенно различающиеся основания. Нисколько не умаляя значения правового оформления норм, принципиально важным представляется сосредоточить внимание на тех основаниях, которые легли в основу сначала 154-ФЗ осени 1995 года, а затем и ФЗ-131 от 2003 года, и на анализе практики МСУ, вступающей в весьма непростые отношения с его законодательной базой.

Текст построен в опоре на доклады Общественной палаты РФ о состоянии МСУ 2006 года (под редакцией В. Глазычева) и 2008 года (под редакцией Л. Давыдова), доклады Института современного развития 2008 года; на Аналитическую записку Счетной палаты РФ о проблемах формирования доходного потенциала субъектов РФ и бюджетов муниципальных образований в 2006–2007 годах; на материалы Всероссийского совета МСУ, членом бюро которого является автор; на результаты проектно-аналитических семинаров, проведенных под руководством автора. Эти семинары проводились с 2000 года в сельских и малых городских поселениях (Белая Холуница в Кировской области, Вурнары в Чувашии, Лаишево в Татарстане, Крапивна в Тульской области, Нягань в ХМАО, Хомутино в Челябинской области и др.), в средних по масштабу городах (Димитровград, ЗАТО Заречный в Пензенской области, Ижевск, Калининград, Миасс, Новоульяновск, Саров и др.); наконец, в крупнейших городах, включая Екатеринбург, Иркутск, Красноярск, Новосибирск и Челябинск. В отличие от стандартных фокус-групп, проектно-аналитический семинар продолжительностью два-три дня, собирая от 30 до 50 представителей администраций, деловых кругов, общественных организаций и экспертных групп, позволил существенно глубже проникнуть в гущу локальных проблем, получать и перепроверять информацию, которой в обычных условиях делиться неохотно. Существенным источником также служили регулярный мониторинг информационного агентства «Регнум», материалы конкурсов журналистов местных изданий и другие материалы. Участие автора в Совете по МСУ при председателе Государственной думы РФ и в Общественном совете при Министерстве регионального развития РФ, равно как и во всех публичных слушаниях по проблемам МСУ за последние три года, дало возможность получения массива информации из первых рук. Наконец, наряду с анализом публикаций российских и зарубежных исследователей автор, в качестве стипендиата Института им. Кеннана в Вашингтоне, имел возможность детально изучить проблематику местного управления в США и Канаде, а благодаря содействию Международной академии городской среды — отчасти в Германии, Великобритании и Франции.

Сразу же обозначим ключевую позицию. В отличие от официальной позиции комитета Государственной думы по местному самоуправлению и федерального Министерства регионального развития, в целом поддержанной экспертами ИНСОРа, фонда «Институт экономики города» или Конгресса ассоциаций муниципальных образований, автор не считает, что институт местного самоуправления в России можно считать сформированным. Более того, с точки зрения автора, принятие ФЗ-131 и практику его реализации, с учетом 36 поправок, следует расценивать двояко: как шаг к охвату всей территории страны схемой МСУ, но также и как существенное отступление по отношению к закону 1995 года и ограниченной практике его введения в действие в части российских регионов.

### **Идейные основания российской модели МСУ**

Идея обособления местного самоуправления от государственной системы управления, закреплённая в действующей Конституции России, окрепла на волне ранней, перестроечной демократизации\* и, вполне естественным образом, была включена в общую программу ускоренной вестернизации российских институтов. Вполне объяснимо, что сюжет местного управления (local government), в западных условиях по умолчанию предполагающего наличие существенного публичного контроля, в России приобрёл дополнительную окраску за счёт добавления слова «само», что должно было подчеркнуть расставание с советской схемой тотального огосударствления жизни. Однако невинное на первый взгляд уточнение сыграло с хорошей идеей злую шутку: множество людей с гуманитарным или, чаще, физико-техническим образованием уверовало в возможность скачка в «царство свободы» в надежде на то, что в условиях становления рыночных отношений достаточно ввести правовую норму, чтобы исходная ситуация перестроилась самопроизвольно.

Известно множество моделей локального управления, отражающих его долгую историю и культурные традиции той или иной страны, однако САМОуправления в строгом смысле слова не существует в европейских городах (не говоря о селах) по крайней мере с конца XIV века. Локальное управление, сохраняя самостоятельность в ряде точно очерченных предметов ведения, повсеместно остается частью процесса управления, в котором национальная и региональная власти играют существенную роль. Более того, аналитики отмечают, что в условиях глобализации, укрепления бюрократий и мощной технологизации управленческих решений западная система локального управления явно переживает существенный кризис. Активность граждан в стремлении оказывать прямое влияние на решение местных проблем, высокая в 70-е — 80-е годы, заметно пошла на убыль к началу нового столетия. В малых муниципалитетах, в большинстве охватывающих верхние сегменты среднего класса, эта активность все еще высока, так как обитатели ревностно относятся к сохранению комфорта и уровня капитализации недвижимости. Однако в зонах обитания нижнего сегмента среднего класса активность жителей как-то поддерживается героическими усилиями профессиональных активистов-консультантов, опирающихся на мощь т. н. третьего сектора экономики.

Сентенция относительно того, что МСУ якобы является фундаментом гражданского общества, не становится более справедливой от ее частого употребления. Находясь в перманентном кризисе, гражданское общество периодически переносит акцент с одной формы активности деятельного меньшинства населения на другую — при том что вчерашняя повестка дня никогда полностью не вытесняется следующей. Полтора столетия назад на авансцену начали выдвигаться массовые политические партии, которые в настоящее время в значительной мере выродились в инерционные машины обеспечения избирательных кампаний. Сто лет назад на первый план вышла борьба профсоюзов за изменение условий продажи рабочей силы на рынке. Практически одновременно разворачивалось мощное движение за уравнение в правах женщин и мужчин. Только с середины 60-х годов прошлого века проблематика борьбы с диктатом инвестора, застройщика и планировщика вышла на первый план в США и Западной Европе, чтобы удержаться на авансцене около 15 лет, когда сторонники усиления публичного контроля над судьбой городской среды добились существенной смены алгоритма в современном градорегулировании. Одновременно набирало

---

\* В 1987-1988 гг. автор, в качестве секретаря правления Союза архитекторов СССР, инициировал формирование рабочей группы по разработке законопроекта о местном управлении и участвовал в ряде обсуждений этой темы, проходивших в Московском Совете.

силу давнее движение в защиту памятников истории и культуры, чтобы, после достижения значительных успехов, уступить место различным когортам «зеленых» — от умеренных экологов до радикалов.

Важно отметить при этом, что все эти движения развертывались на фоне давно уже устоявшихся в общих чертах форматов локального управления. Иначе в России, где по мере дряхления брежневской эпохи гражданские движения ширились в наиболее безопасных для их участников историкоохранных и природоохранительных формах. Муниципальная и (уже) городская проблематика никоим образом не была на переднем плане интереса активистов и в годы горбачевской перестройки. После короткой эйфории, связанной с крахом ГКЧП, трудности повседневной жизни вызвали существенное ослабление общественной активности, за исключением отдельных попыток активистов территориального общественного самоуправления расширить сферу деятельности, выведя ее за рамки распределения гуманитарной помощи среди стариков. Заметим, что ни тогда, ни в дальнейшем сюжет МСУ не был замечен ни одной из новоиспеченных политических партий. Несмотря на масштаб формальной урбанизированности страны, ни одна политическая партия не выступила в одеждах партии откровенно муниципальной.

В современном мире институт МСУ входит в структуру гражданского общества как один из пограничных функциональных элементов, как своего рода шарнир, через который осуществляется взаимодействие гражданина с бюрократией. Это существенный предохранитель, эффективное функционирование которого смягчает отчуждение индивида и направляет энергию протеста в наиболее безопасное для бюрократии русло. В условиях Запада МСУ автономно в том еще смысле, что оно практически никак не соотносено с миром политики национального уровня, лишь отчасти — с миром политики регионального масштаба. В российских условиях широкое распространение получило иллюзорное убеждение, что именно через форсированное создание системы МСУ как системы универсальной удастся пропустить пассивное по преимуществу население через своего рода школу демократии\*.

В 1721 году, когда страна изнемогала под гнетом проблем форсированной, внешней вестернизации, дьяк Василий Кирилов закончил книгу с выразительным названием «Цветущее состояние Всероссийского государства». Описывая один город за другим, перечисляя целые и развалившиеся стены и башни, приводя размер сборов с кабаков и табачной торговли, Кирилов аккуратно перечисляет число «бурмистров» и «ратманов», избираемых «лучшими людьми» в обязательном порядке, — заимствовав шведскую схему местного управления, Петр I решил обойтись без идеи оплаты трудов низовых чиновников. При смене форм логика доведения управленческой дисциплины до мест оставалась в России практически неизменной.

В современной России муниципальная проблематика оказалась привнесена «сверху», за счет активности узкого круга советников, выступивших по отношению к либералам у власти в качестве экспертов по МСУ, не без существенного влияния со стороны западных консультантов. Подписание Европейской хартии МСУ состоялось как сугубо техническая процедура, долженствовавшая подкрепить стремление новой России к западной норме. Если учесть, что иллюзия, будто рыночная экономика «все расставит по местам»,

---

\* В 2002 г. «отец» ФЗ-131 Д. Н. Козак любезно принял маленькую делегацию в составе И. В. Стародубровской, Н. Б. Косаревой, Л. М. Смирнягина и автора, однако попытка убедить руководство в том, что действие закона желательно было бы на несколько лет ограничить масштабом двух-трех субъектов федерации, оценить эффекты и уже после этого решать вопрос об относительной универсализации применения закона, окончилась полным провалом. Идеология универсальной правовой нормы во всех случаях жизни, включая МСУ, была в то время неосодолимой.

поддерживалась всеми политическими силами, за исключением коммунистов, не приходится удивляться тому, что внедрение МСУ многим казалось осуществимым в кратчайшие сроки. Тем более что стремительный демонтаж советской системы управления в городах вполне естественным образом порождал ощущение неминуемого торжества социального конструктивизма\*.

Частичное, в достаточной мере ущербное локальное управление в России, будь то в форме земских учреждений или городских дум, не успело укорениться всерьез, когда идея любой автономии от государства была напрочь сметена большевиками. Гражданин как налогоплательщик, нанимающий администрацию и контролирующий ее посредством избранного представительного органа публичной власти, не мог в одночасье появиться в постсоветской России. Прежде всего, современный российский индивид осознает себя гражданином Российской Федерации только в контакте с внешним миром. В собственном городе, не говоря о селе, он по-прежнему в большинстве случаев ощущает себя пассивным объектом манипуляций со стороны любой ячейки исполнительной власти и по-прежнему пишет жалобы Президенту, не имея ни времени, ни средств обращаться в суд и исходно (не без оснований) не веря в справедливость этого суда. Соответственно, выстроить локальное управление из «не вполне граждан» достаточно затруднительно.

До того как ФЗ-131 прошел по России как культиватор — вспахивая целину там, где, как в Татарстане, к примеру, слова «муниципальное образование» вызывали оторопь\*\*, но также и срезая все, что возвышалось над средним уровнем, — островки реального локального управления успели существенно окрепнуть. По единодушному мнению экспертов, придерживающихся различных точек зрения на проблему, таких ядер роста уже насчитывалось около 400, и еще более 300 были в шаге от успеха. Однако, вместо того чтобы всемерно поддерживать ростки локального управления, вызывавшие вполне объяснимую аллергию у региональной власти, законодатель предпочел трактовать принцип локального управления не как право, но как вмененную обязанность — ради торжества принципа единства правового поля. Если право на локальное управление можно было гарантировать, то вменить его как обязанность можно было только формально, игнорируя более чем существенные различия условий и этнокультурных традиций в разных субъектах федерации. Это и произошло в действительности: номинально МСУ с 1 января 2009 года внедрено по всей территории страны, за исключением Чечни и Ингушетии, где допущена пролонгация переходного состояния. Фактически мы имеем дело с фантомом: форма отчетности применительно к локальному управлению, несомненно, есть, тогда как региональные власти почти повсеместно сделали все, чтобы подорвать самое основу МСУ, и в целом вполне в этом преуспели.

Экзотическая в условиях разреженного пространства России концепция, согласно которой вся карта страны расчерчена без остатка на т. н. муниципальные образования, с формальной точки зрения осуществлена. При этом, к сожалению, был проигнорирован опыт наиболее близкой нам по природным условиям Канады, где обширные территории, на которых проживают малочисленные этнические группы, исключены из системы локального управления и находятся под прямым федеральным управлением наравне с национальными парками и природными заповедниками.

---

\* Сразу после путча 1991 г. автору довелось участвовать в мэрии в обсуждении числа и границ муниципальных районов Москвы, сменивших административные районы советской эпохи. В соответствии с логикой революционного времени решение было подготовлено за один день.

\*\* В 2001 г. при организации семинара на тему «Развитие муниципального образования» в центре Лаишевского района Татарстана автор столкнулся с весьма выразительным казусом: из Казани приехал республиканский министр образования с претензией: как это вопрос образования может обсуждаться без его ведома.

За плечами локального управления на Западе столетия борьбы против весьма устойчивых пережитков феодализма, успехи и поражения в этой борьбе. За плечами современного муниципального движения в России — в первую очередь, активный антиурбанизм, в идейной основе которого лежит мифология крестьянского «мира». Согласно широко распространенному мнению, крестьянская община имела глубокие исторические корни. В действительности эта форма круговой поруки, лишь со временем совместившаяся с исторической практикой соседских «помочей» в маленьких по преимуществу деревнях, где все были родственниками, была, не без таланта, изобретена царской администрацией в начале XIX века как эффективный инструмент противодействия социальной дифференциации на селе. Совершенно не случайно большевистская власть, атакуя «идиотизм деревенской жизни», вместе с тем решительно выступала против большого города в пользу новой промышленной слободы, пытаясь утвердить в ней химеру «трудодыбового коллективизма». Отнюдь не случайно эта власть приложила чрезвычайные усилия, чтобы стереть даже память об институтах муниципального движения, сопряженного в первую очередь с именем Л. А. Велихова, видя в этом движении опору сопротивления тотальному огосударствлению бытия.

80-е годы прошлого века вызвали к жизни ростки реального самоуправления на ограниченных, охватных взором территориях городских микрорайонов. В обстановке распада прежних государственных институтов и тотального дефицита ТОСы — очаги территориального общественного самоуправления — пережили короткий период расцвета\*. Фактическое подавление ТОСов, инициированное правительством Москвы сразу же после печальных событий осени 1993 года, когда банковские счета этих организаций были заморожены, породили в стране волну подражания. В результате распространение получила модель, согласно которой ТОСы начали трактоваться как «низовое» продолжение городских администраций, а как только председатели ТОСов стали по факту оплачиваемыми сотрудниками этих администраций\*\*, по фундаментальной структуре формирования реального местного самоуправления был нанесен удар, от которого она уже не сумела оправиться.

В этом отношении чрезвычайно поучителен опыт Вашингтона, где до конца 70-х годов прошлого века локального управления не было и столичный город управлялся напрямую тремя комиссарами, назначаемыми Конгрессом США. Система локального управления внедрялась в Вашингтоне «сверху», пережив как успехи, так и провалы\*\*\*, однако одно осталось неизменным: формирование путем прямых выборов т. н. соседских согласовательных комиссий (ССК), действующих в масштабе жилых микрорайонов со средней численностью 11 тыс. человек по схеме «один член комиссии от каждых 1500 жителей». За этими ССК городским законом закреплены три прерогативы: осуществлять согласование любого инвестиционного проекта на территории ССК (впрочем, без права вето), выражать свое суждение по поводу любой законодательной инициативы городского совета и по своему

---

\* Автору довелось принимать непосредственное участие в работе ТОСов Москвы, начиная с исторического ядра столицы (Сивцев Вражек, Хамовники, Харитоньевский пер.) и кончая микрорайоном 11-А тогдашнего Октябрьского района, где с прямым участием жителей была выработана модель «волновой» реконструкции хрущевских пятиэтажек и создания рабочих мест под новую, рыночную экономику.

\*\* Автор имел возможность в деталях наблюдать перипетии этого процесса в Тольятти.

\*\*\*Автор был включен в состав международной комиссии экспертов, призванной Конгрессом США решить вопрос с абсолютно неадекватным правлением Мариона Бэрри, вполне демократическим путем избранного мэром Вашингтона. Результатом работы комиссии в 1997 г. стало изъятие девяти из десяти полномочий из рук избранного градоначальника (ему был оставлен надзор над парками и вопросы туризма) и контракт с профессиональным сити-менеджером для работы по девяти основным полномочиям мэра.

усмотрению (но не на вознаграждение членам ССК) тратить весьма скромную дотацию из городского бюджета на местные нужды\*. При этом натурные исследования и фокус-группы показали, что ССК отлично работают в жилых микрорайонах, населенных высшим средним классом, с переменным успехом — в районах нижнего среднего класса и с минимальным успехом — в районах с большой долей люмпенов, несмотря на поистине грандиозные усилия активистов-консультантов, имеющих мощную поддержку со стороны церковных приходов.

К великому сожалению, опыт ССК, будь то в Вашингтоне или Сан-Франциско, равно как и опыт мобилизации общественного мнения в городах Германии (в первую очередь, в Кельне и Эссене), где всерьез была поставлена и отчасти решена задача эмансипации иммигрантов в роли горожан-граждан, был фактически проигнорирован при разработке и реализации ФЗ-131. Некие общие слова о территориальном общественном самоуправлении в нем присутствуют наравне с чрезвычайно жесткой регламентацией процедур, которая должна была заместить прямые выборы. Главное — действительный контроль местного общества над всем, что происходит на его территории, — оказалось подменено сугубо номинальными процедурами т. н. общественных слушаний. Говоря жестко, следует сказать, что ТОС — единственная реалистическая форма подлинного самоуправления, и без укрепления этой формы выработки согласованного мнения эмансипация сообщества практически неосуществима. Подмена этой формы упованием на всевозможные подъездные или домовые комитеты содержит исходную неправду — эти проявления активности, несомненно, принося ограниченную пользу, не имеют ни малейшего отношения к главному — контролю над территорией, то есть контролю над землепользованием. Городские администрации вполне отдавали себе отчет в том, какую опасность для них несет в себе реальное расширение зоны публичного контроля над их действиями, и приложили немало усилий к тому, чтобы эта форма контроля не имела шансов реализоваться.

Фундаментальное условие жизнеспособности МСУ, понимаемого как локальное управление, подконтрольное населению, состоит в наличии уверенного большинства за ответственными собственниками среди жителей, будь то на селе, в поселке или в городе. Это условие не могло быть выдержано в постсоветских поселениях — единственными ядрами возможного нового порядка были жилищно-строительные кооперативы (ЖСК). Однако, вместо того чтобы озаботиться укреплением этих зерен роста путем передачи им функций заказчика, сохранение дирекций единого заказчика (ДЕЗов) до конца 2007 года фактически заблокировало развитие ЖСК. Попытки ускоренного внедрения схемы организации товариществ собственников жилья (ТСЖ), предпринятые в традиции добрых советских кампаний, отнюдь не способствуют укреплению МСУ.

Обширный опыт показывает, что городские бюрократии, связанные прочными узами с традиционной схемой организации ЖКХ, почти мгновенно выработали формы противодействия рациональной (с публичной точки зрения) организации товариществ. Нередко это весьма экзотические формы, как, к примеру, в Саратове, где поначалу были «сверху» учреждены «ТСЖ», искусственно объединившие сотни многоквартирных домов, при полном, естественно, господстве монопольной управляющей компании. После того как саратовские активисты добились судебного решения о незаконности действий администрации, гипер-ТСЖ были преобразованы в «ассоциации ТСЖ» — без какого-либо

---

\* На вопрос, обращенный к автору этого закона Джону Мэтьюзу, относительно ничтожности суммы (в 1997 г. это было 1500 долларов на одного члена совета ССК в год) был получен ответ, достойный включения в золотую книгу афоризмов: «Нет лучше способа научить людей договариваться, чем предоставить им возможность тратить не свои деньги на не свои нужды».

изменения ситуации по существу. В менее экстравагантных формах администрации делают все возможное, чтобы не допустить формирования ТСЖ в масштабе группы жилых домов, обладающей общим дворовым пространством. Наконец, даже в случае, когда речь идет о новых домах, где все квартиры куплены т. н. соинвесторами, сговор администраций и застройщиков регулярно приводит к тому, что сначала регистрируется лже-ТСЖ с учредителями, проживающими в отдаленных регионах России, затем эта временная конструкция заключает договор с управляющей компанией, учрежденной тем же застройщиком. В итоге от владельцев квартир требуются недюжинная энергия и немалые затраты средств, чтобы через год или два наконец обрести относительную самостоятельность заново учрежденного ТСЖ.

Применительно к теме МСУ особое внимание к низовому горизонту жилищно-коммунального хозяйства глубоко оправданно. Массированная приватизация жилищ была краеугольным камнем социального реформаторства, однако лишь небольшая часть населения (в лучшем случае 15% в крупнейших городах) имела реальный опыт хотя бы частичного ответственного владения жильем. Подавляющая же часть городских жителей восприняла факт приватизации односторонне, как право, но не как обязанность собственника, не была, да и сейчас не готова принять на себя ответственность за состояние не только собственной квартиры, но и общедомового хозяйства. Более того, чудовищная по сути запущенность этого хозяйства провоцировала и продолжает провоцировать ожидания, что государство обязано было передать жилье в собственность только после осуществления капитального ремонта. Только в настоящее время, после формирования Фонда содействия реформе ЖКХ, наметился перелом, тогда как в течение десяти лет ситуация оставалась неизменной: вчерашние квартиросъемщики, получив право продажи или передачи в наследство своих квадратных метров, отнюдь не были готовы взвалить на свои плечи расходы по поддержанию жилого дома в сносном состоянии. Ожидать от миллионов новоиспеченных собственников такой готовности было в достаточной степени наивно, тем более наивно было ожидать, что эти новые собственники способны осознать себя в качестве нанимателя муниципальной бюрократии.

В целом не будет преувеличением заключить, что попытка сформировать полноценную систему МСУ в опоре на горожан, в подавляющем большинстве не готовых к роли ответственных граждан, была весьма рискованной, вследствие чего и практика внедрения МСУ в России существенно отличается от исходных мечтаний.

### ***Практика МСУ на текущий момент***

Де-юре с 01.01.2009 г. формирование системы МСУ в России следует считать завершенным. В то же время анализ практики по различным ее уровням вынуждает к неоднозначным оценкам.

На низовом уровне мы вынуждены констатировать абсурдность существования т. н. сельских поселений, формально объединяющих множество сел и деревень в масштабе, относительно соответствующем дореволюционной волости. До трех десятков населенных пунктов, в которых (в обезлюдивших губерниях) проживает от нескольких до нескольких десятков семей, чаще всего неполных, остаются разрозненными очагами жизни. Само понятие «сельское поселение» нивелирует качественное различие между малыми городами, относительно крупными (от 500 человек и выше) селами, в принципе вполне способными к частичной автономии существования, и россыпью населенных пунктов, в которых обитают по большей части пенсионеры. Совершенно очевидно, что выборы совета сельского поселения в последнем случае имеют совершенно условный характер, а практически полное отсутствие бюджетных доходов делает его целиком зависимым от районной власти.

Ничтожность доходной базы даже относительно крупных сельских поселений, вроде села Хомутино\* Челябинской области (1500 жителей) или бывшего уездного города Крапивны Тульской области (1200 жителей), превращает и их в иждивенцев районного бюджета. Значительная часть активистов муниципального движения в стране настаивает, что проблема может быть решена в том случае, если основная часть налогов будет оставлена на месте. Однако в этом утверждении, справедливом для городов, относительно сильных в экономическом отношении, немало лукавства, если иметь в виду сельские поселения. Даже если бы все налоги оставались на месте, их было бы категорически недостаточно для поддержания изношенной инфраструктуры — как в силу того, что значительная доля реальных заработков населения остается вне досягаемости налоговых органов, так и в связи с чрезвычайно низким уровнем совокупного дохода семей. Этот доход остается низким, даже если принять во внимание дополнительные источники заработка, будь то перечисления от «отходников», внутрисемейные субсидии новых горожан на летнее содержание детей у родственников или доходы от продажи перекупщикам грибов, ягод и орехов.

Необходимо также принять во внимание то обстоятельство, что чрезмерно обобщенное понятие «сельское поселение» игнорирует принципиальное различие между населенными пунктами, расположенными в пригородных зонах крупных городов, и местами обитания, удаленными от городских центров занятости и потребления на расстояния, исключающие регулярную связь между ними.

В целом анализ обширного эмпирического материала убеждает в том, что есть некоторое число сел, в которых МСУ в принципе возможно (т. е. доля собственных доходов составляет хотя бы четверть от потребности), и целесообразно сосредоточить усилия на их укреплении, тогда как в большинстве случаев понятие «сельское поселение» применительно к тематике МСУ является не более чем фикцией.

Наибольшие сомнения вызывает формирование двухуровневой системы МСУ, согласно которой и городские, и сельские поселения оказываются включены в состав муниципальных районов. Теоретически, по букве закона, между этими уровнями нет иерархической подчиненности, и администрация муниципального района должна вести вопросы межпоселенных территорий, включая транспортные коммуникации местного уровня. В действительности повсеместно (за исключением ситуаций, когда региональные власти преобразовали районы в «городские округа») администрация муниципального района трактует себя как властную инстанцию относительно всех поселений, и, что наиболее существенно, именно в таком качестве она воспринимается властью субъекта федерации. В целом ряде случаев города с многовековой историей вели изнурительную борьбу за признание за ними статуса «городской округ», что в практическом смысле означает не только увеличение городской доли подоходного налога с 10 до 30%, но и право на формирование собственного бюджета и, в социально-психологическом смысле, освобождение от опеки районной власти. Так, в Ярославской области городу Рыбинску удалось после долгой борьбы за право провести референдум в районе завоевать искомый статус, тогда как ни Угличу, ни Тутаеву достичь той же цели не удалось\*.

---

\* Автор имел возможность принимать участие в заседании сельского совета в этом населенном пункте, когда выяснилось, что после всех перечислений из вышестоящего бюджета средств хватило на выплату жалования трем служащим, замену четырех фонарей и проход грейдера по одной незамощенной улице. После того как этот сюжет был использован в программе НТВ, три улицы села были заасфальтированы за счет губернского бюджета. Без вмешательства извне ситуация оставалась бы неизменной.

Достаточно сопоставить долю бюджетов поселений в консолидированных бюджетах муниципальных районов за 2007 год, чтобы увидеть как чрезвычайную пестроту реальной ситуации МСУ в различных субъектах федерации, так и отчетливое стремление различных режимов власти в ряде регионов свести МСУ поселенческого уровня в полном смысле слова к нулю\*\*. В самом деле, максимального значения (44%) доля поселений составила в Ненецком автономном округе, к поглощению которого давно и все более успешно стремится Архангельская область. 23,75% составила доля бюджетов поселений в Мордовии, 23,75% — в Республике Коми, 23,2 % — в Ставропольском крае, 15,4% — в Башкирии, но уже только 12,43% — в Тверской губернии, 11,17% — в Нижегородской области, 10,83% — в Карелии, 7,91% — во Владимирской области, всего 5,87% — в Кемеровской области. Рекордсменами в сосредоточении почти всех ресурсов в районных администрациях выступили Московская область (1,02%) и Саратовская область (0,83%), тогда как Новгородская, Псковская и Рязанская области не оставили бюджетам поселений и десятых долей процента.

Поскольку районные власти категорически отказываются предоставлять поселениям отчеты о расходовании средств, поступающих в бюджеты районов как в виде налогов, так и в рамках трансферта из областного бюджета, во всех поселениях, кроме тех, где пассивность населения приобрела тотальный характер, раздражение депутатского корпуса, в большинстве представленного депутатами, чей труд не оплачивается, чрезвычайно велико.

В большинстве субъектов федерации региональные власти, весьма активно поддерживаемые в этом районными властями, стремятся всеми правдами и неправдами добиться сокращения числа поселенческих муниципальных образований. В этом их стремлении есть определенный резон, так как перед ними, еще до кризиса, стояла задача упразднения малоформатных школ и общего сокращения расходов на управление, тогда как в нежелании большинства жителей сельских поселений, намеченных к слиянию, есть своя правда. Действительно, после операции слияний и поглощений условия жизни в поселениях резко ухудшаются: ликвидируются фельдшерско-акушерские пункты, почтовые отделения, резко возрастает время оформления любых справок.

Еще в 2007 году, к примеру, власти Челябинской области составили список 67 поселений, с их точки зрения, подлежащих укрупнению. В следующем году часть муниципий отказалась даже выносить вопрос на референдум, а те, что провели его, проголосовали против. Два села, Спасское и Бабарыкинское Верхнеуральского района, согласились, за что их обещали полить золотым дождем в размере 100 млн рублей, запланированных для всех послушных. На следующий год запланировано столько же. Спасскому повезло — согласись еще десяток, деньги делили бы на них поровну, однако главы «отказных» поселений не спешили завидовать, и Темников, глава Шантаринского поселения в Троицком районе, заявил: «Я против попрошайничества. В случае объединения мы бы надолго попали в зависимость от “верха”, ждали бы милости. После референдума люди изменили свое отношение к селу: поняли, что многое зависит от них самих. Приходят в администрацию с дельными предложениями и инициативами. Порывы на водоводе были — покричали, пошумели и сами все устранили. Если

---

\* Впрочем, приходится констатировать, что губернская власть не оставила «фронду» Рыбинска без последствий, и через год его мэр был отстранен от должности на основании стандартного обвинения в превышении полномочий. В свою очередь, мэр Углича предпринял поддержанную большинством горожан попытку переломить ситуацию, выдвинув в 2008 г. свою кандидатуру на пост главы района, чтобы затем добиться самостоятельности для города, проиграл за счет сельских голосов и активной поддержки действующей главы района со стороны области и в конечном счете ушел в отставку.

\*\* Данные заимствованы из отчета М. Славгородской, Институт экономики переходного периода.

бы все наши налоги оставались в муниципалитете, мы бы так не бедствовали. От аренды земли поступает только половина суммы — 50 процентов уходит в район. От налога на доходы физических лиц видим только 10 процентов — 30 идет в район, 60 в вышестоящие бюджеты! Налог на имущество принадлежит нам полностью, но это слезы. Если деньги будут нашими, да еще станем получать дотации на федеральные полномочия, уверяю вас, бедствовать не будем. Купим технику, начнем работать с Белозерским поселением в партнерстве, по-соседски помогая друг другу. Для этого не надо укрупняться».

Автор участвовал в 2008 году в июльском заседании Совета по МСУ при председателе Госдумы, где замминистра финансов РФ Силуанов предложил вариант укрупнения муниципальных образований для улучшения их финансового состояния. Вот реакция. Соколов (Законодательное собрание Ленинградской области): «Вы говорите, надо идти по пути укрупнения, и получится улучшение финансовой ситуации. Но это абсурд. Местное самоуправление заключается в том, чтобы приблизить власть, а вы хотите ее опять удалить». Рябухин (аудитор Счетной палаты РФ): «Всерьез рассчитывать на то, что объединение трех-четырех нищих муниципальных образований сделает их богаче, — это очень смелое и наивное предположение. 70 процентов налогов, собираемых на территории Российской Федерации, зачисляются в федеральный бюджет. Потом обратным потоком возвращаются в виде трансфертов. Какой может быть плюс от объединения трех-четырех нищих муниципальных структур?». Толоконский (губернатор Новосибирской области): «Каждый человек, выйдя на крыльцо, должен увидеть флаг над администрацией сельского поселения и знать, что он может обратиться к власти. Мы не должны гонять человека по населенным пунктам».

Нет сомнения в том, что не все поселения смогут выжить в условиях демографической ямы и нынешней стратегии агропрома, но подталкивать их к самоуничтожению вряд ли разумно, тем более что остервенение людей от этого только нарастает. А между тем в России есть прокуратура, и там законы знают. И действуют. В той же самой Челябинской области отдел ГИБДД Октябрьского района вдруг обнаружил, что сельские улицы не соответствуют государственным стандартам. Обнаружил и доложил прокурору. В результате главы семи сел оштрафованы на тысячу рублей каждый. Закон, возлагающий заботу о состоянии проезжей части улиц на муниципалитеты, торжествует. Улицы-дороги-направления от этого торжества лучше не станут.

На примере той же Челябинской области внятно проступает еще одна причина стремления губернских властей предельно упростить ситуацию за счет сокращения числа поселений. Статьи 50 и 51 закона 131-ФЗ гласят: имущество должно находиться в муниципальной собственности. Время четырехлетнего переходного периода до конца 2008 года должно было использоваться для разграничения земель, оформления объектов недвижимости, дорог, подземных коммуникаций и т. д. Закон позволяет расходовать бюджетные средства для содержания объектов только в случае, если эта собственность документально закреплена за муниципалитетами. И здесь возникает главное «но». Упорядочить систему собственности за отведенное время не удалось. Финансовое, равно как и кадровое, обеспечение нормы не было обеспечено, и 90 процентов собственности не было оформлено, не проведено межевание земель. Помимо финансовых и кадровых проблем есть еще и сопротивление — в одних случаях это сопротивление со стороны сельских муниципальных образований, руководители которых часто не спешат брать на себя ответственность, в других случаях районные власти противятся передаче собственности, в третьих неопределенность ситуации активно используется рейдерами, выступающими в той или иной мере сговора с районными администрациями.

В Аргаяшском районе, к примеру, главы Аргаяшского и Дербигево-Сельского поселений добились оформления собственности годами, но решение этого вопроса упирается в немалые затраты, требующиеся для подготовки к регистрации документов. Нередко осуществляется передача собственности муниципалитетам в оперативное управление, что незаконно. Годом ранее Общественная палата области провела круглый стол по проблемам реформы местного самоуправления на сельских территориях. Из стенограммы. Глава Дербигево-Сельского поселения Зайнулла Сулейманов: «Такой пример: по нашей территории прошел ураган, которым снесло крыши двух домов. Документы подготовлены, а кто мне должен выделить деньги на ремонт этой собственности? Жилья в собственности у меня нет. Будет ли район передавать сельскому поселению собственность?». Глава Бродокалмакского сельского поселения Красноармейского района Михаил Дегтярев: «Регистрационная палата должна выдать нам все документы, чтобы у нас были основания для признания этой собственности. Только за детский сад я заплатил в БТИ 18 тысяч рублей. И это лишь один объект, а их у меня 400. Федеральные структуры, не зарегистрировав должным образом объекты, передали их нам, и мы оказались крайними. Это касается и земли. У меня пять тысяч гектаров. Чтобы их размежевать, надо заплатить 400 рублей за гектар. Это минимальная ставка, но доходит и до тысячи».

Начальник управления межбюджетных отношений министерства финансов области Александр Грязев заверил собравшихся, что с деньгами на оформление проблем нет, и предложил представить уточненные расчеты. Обнадеженный этим глава Аргаяша Виктор Нестеров представил детальные расчеты областному министру финансов Виктории Голубцовой. В ответ получил сообщение, что «вопрос изучается, когда будет принято решение, сообщат».

До оформления прав собственности муниципалитеты, к примеру, не имеют права вкладывать деньги в ремонт котельных, водопроводов и теплотрасс, даже если средства на эти цели имеются. В любой момент может вмешаться прокуратура, с неприятными для главы поселения последствиями. Глава Белоусовского сельского поселения Еткульского района Николай Ковалев: «Райсовет должен принять решение о передаче поселению, к примеру, дома культуры. Если это наша дорога, то, естественно, она передается нам. Вопросов не должно возникать. Просто представительные власти района должны нормально работать и быстро распределять имущество. Принять его — совсем другой вопрос. Примешь скважину или водопровод — областные структуры сразу заставят платить за использование водных ресурсов. Спрашивается, а зачем мне эта скважина? Примем дороги, так на следующий день ГИБДД скажет, что у нас ширина расчистки на 35 сантиметров уже, чем положено. Плати! А у меня в бюджете на это ни копейки».

Благодаря переписке с корреспондентами из т. н. глубинки и присылаемым ими малотиражным газетам автор располагает обширной подборкой свидетельств не столько хаоса в отношениях между поселениями и муниципальными районами, сколько укрепления системы обезземеливания крестьянства и расхищения еще уцелевшей собственности бывших коллективных хозяйств, вплоть до продажи на разборку и вывоз материалов жилых домов, построенных в 80-е годы (к примеру, в Камышловском районе Свердловской области). Камышловский район весьма показателен. 20 тыс. человек проживают в 52 населенных пунктах, при том что за 20 лет население района сократилось на 4 тыс. человек. Показатели сельскохозяйственного производства сократились от двух до четырех раз, в ряде населенных пунктов остались только личные подсобные хозяйства. Закрыты 10 клубов, две участковые больницы. В то же время в районе открыт уже четвертый детский дом для социальных сирот и возникло четыре дома для престарелых. Из прежних 15 крупных предприятий осталось одно. 12 были подвергнуты принудительному банкротству с распродажей имущества за бесценок\*, одно захвачено с помощью налоговых и судебных органов, еще одно разграблено

и сожжено наемными бандитами в казачьей форме. К сожалению, приходится констатировать, что районные власти по факту выступили если не прямым организатором, то активным союзником организаторов системного разорения территории целого района. В то же время инициатора расследований, предпринимателя и издателя газеты «Территория народной власти», удалось в буквальном смысле слова извлечь из следственного изолятора благодаря вмешательству московских правозащитников и автора, при поддержке полномочного представителя Президента в Уральском федеральном округе.

При сокращении населения и почти полном параличе производственной деятельности происходил неуклонный рост численности административного аппарата района. Если в 1990 году прокуратура и следственный комитет насчитывали 5 сотрудников, то в 2008 году их было уже 14; в суде соответственно 7 и 25 человек; число судебных приставов выросло с 2 до 14; в налоговой инспекции вместо 6 сотрудников стало 80; в пенсионном фонде работали 6 и 40 человек соответственно; в органах социальной защиты — 11 и 40 человек; число сотрудников районной администрации выросло с 23 до 45 человек. Но наибольший рост отмечен в милиции, где численность за эти годы увеличилась почти в четыре раза — с 69 до 270 человек (при пропорциональном росте преступности). В разных субъектах федерации ситуации различаются, однако тенденция бурного разрастания управленческих аппаратов районных администраций прослеживается повсюду.

Тот факт, что уже три четверти сельских поселений к 2008 году передали значительную часть своих полномочий на районный уровень, говорит сам за себя.

Как уже отмечалось, понятие «сельское поселение» в равной степени относится к группе малонаселенных деревень, к крупному селу и городку. Разобраться с их бюджетами удастся лишь в тех случаях, когда бюджеты публикуются местными газетами в полном объеме. Старинный Печерск имеет статус сельского поселения Смоленского района Смоленской же области. Целесообразно представить анализ проекта бюджета поселения\*\*, поскольку в действительности бюджет распisan не поселением, а финансовым управлением районной администрации, осуществляющим кассовое обслуживание. Итак, собственные доходы бюджета поселения составляют 7902 тыс. рублей, включая подоходный налог в размере 6614 тыс. рублей, налог на имущество физических лиц в размере 278,5 тыс. рублей, арендную плату за земельные участки в размере 108,7 тыс. рублей и доход от продажи земельных участков в размере 252 тыс. рублей. Безвозмездные поступления от других бюджетов составляют 1316 тыс. рублей, включая подушевую дотацию на выравнивание бюджетной обеспеченности (234,3 тыс. рублей), дотацию района на обеспечение сбалансированности бюджета (855,6 тыс. рублей) и 226,7 тыс. рублей субвенций на осуществление первичного воинского учета. В расходной части бюджета общим объемом 9219 тыс. рублей примерно треть (2839 тыс. рублей) приходится на деятельность и оплату администрации и совета, распisанные на 50 статей. 140 тыс. рублей приходится на мероприятия по землеустройству и землепользованию и на плату за воду. Ровно половину бюджета (4458 тыс. рублей) поглощает ЖКХ, включая 1500 тыс. рублей на уличное освещение и 1 млн рублей на дороги. Всего 40 тыс. рублей вы-

---

\* Размах рейдерства с очевидностью проступает из цен распродажи, когда коровы оценивались в 120–400 рублей, а тракторы и автомобили – от 1 до 4 тыс. рублей.

\*\* «Печерские вести», ноябрь 2008 г., №9 (28). В соответствии с ФЗ-131, по проекту бюджета состоялись публичные слушания, сугубо номинальный характер которых со всей очевидностью проступает из того факта, что реальные цифры содержатся не в самом решении совета депутатов, а в приложениях к нему. Учитывая отчужденный характер постатейной росписи бюджета, понятно, что разобраться в ней на слух решительно невозможно, однако и на письме это сделать затруднительно.

делено на ремонт школы и детского сада (напомним, содержание детей на 20% оплачивается родителями, на 80% из районного бюджета), и руководство последнего через газету выражает благодарность спонсорам, без участия которых ремонт осуществить было бы невозможно. По графе «культура, кинематография, СМИ» в бюджете заложено 1333 тыс. рублей, что на первый взгляд кажется пропорционально существенными затратами. Однако при детальном чтении строк выясняется, что 686 тыс. рублей составляют заработная плата и начисления на нее, 265 тыс. рублей — коммунальные услуги, а 170 тыс. рублей приходится на долю «увеличения стоимости основных средств» и «увеличения стоимости материальных запасов», тогда как на издание газеты тиражом 600 экземпляров (распространяемой бесплатно и рекламу не печатающей) выделено 50 тыс. рублей. Прочие работы и услуги, включая расходы на здравоохранение и спорт, — 100 тыс. рублей, к которым также надлежит приплюсовать «увеличение стоимости основных средств».

Совершенно очевидно, что элементарные работы по разработке генерального плана Печерска обеспечить этим бюджетом невозможно\*. Учитывая число сельских поселений Смоленского района, понятно, что такие расходы не могут быть покрыты и из районного бюджета. В свою очередь, эти работы сложно обеспечить из дефицитного бюджета Смоленской области, тем более что они не выполнены ни городскими поселениями, ни городскими округами. В целом до 90% расходов в администрациях сельских поселений тратится на заработную плату и содержание, тогда как на оказание услуг населению в большинстве регионов остается порядка 10%.

Исключения позитивного характера, несомненно, есть, однако в целом ситуация с МСУ как сколько-нибудь действенной силой на уровне сельских поселений выглядит отчаянно скверно. Ситуация городских поселений в составе муниципальных районов отличается от ситуации сельских поселений только тем, что здесь захват собственности осуществлялся (особенно ускоренным темпом в 2008 году, в преддверии завершения переходного периода) районной администрацией непосредственно. В большинстве случаев после 1 января 2009 года, когда должна была завершиться передача собственности от района муниципалитету городского поселения, передавать уже нечего. К тому же почти повсеместно разворачивается процесс передачи полномочий с уровня сельских поселений на районный уровень. Где-то это процесс добровольный, что само по себе является весьма скверным симптомом: не имея средств на деятельность, главы поселений отказываются от полномочий, снимая с себя ответственность. Где-то, как в той же Челябинской области, по которой автор обладает наиболее полным материалом, главы шести поселений одновременно подали в отставку, не находя смысла в собственной деятельности (в Воронежской области таких «отказников» в 2008 году было уже 12). Однако в большинстве случаев полным ходом разворачивается процесс перехвата полномочий и средств, с ними сопряженных, путем «добровольной» уступки со стороны поселений. Хотя принято считать, что одним из основных препятствий формирования МСУ в сельских поселениях является острая нехватка кадров, в этом ходячем утверждении много лукавства. Вопросы, которые приходится решать на этом масштабном уровне, в абсолютном большинстве случаев не требуют иных компетенций, кроме здравого смысла и практической сметки. Во всяком случае, автору ни разу не довелось столкнуться с казусом, когда депутаты сельских советов и, тем более, главы поселений не владели бы ситуацией в деталях. Иной вопрос, что 32 полномочия, которые, в результате множества поправок к ФЗ-131, законодатель

---

\* Печерск – «богач» в сравнении, скажем, с поселениями, входящими в Зиминское районное муниципальное образование Иркутской области, бюджеты которых составляют от 1,5 до 5 млн рублей, тогда как стоимость разработки генерального плана для поселения обходится в 2-3 млн рублей.

возложил на администрации сельских поселений, в принципе не могут быть осуществлены в полном объеме\*, а средств, которыми располагают эти администрации, исходно недостаточно для поддержания среды обитания в пристойном состоянии.

С сугубо формальной точки зрения, в большинстве регионов сформированы ассоциации муниципальных образований, однако действенность этого института, в принципе нацеленного на распространение удачного опыта и поддержание обратной связи муниципальных сообществ с региональной властью, вызывает глубокие сомнения. Достаточно заметить, что сельские поселения почти не представлены в этих ассоциациях, а сами ассоциации, после формального учреждения, в большинстве регионов ни разу не собирались.

Как это ни огорчительно, но приходится констатировать, что преобразование административных районов советской эпохи в муниципальные районы, в очевидном противоречии с устремлениями авторов муниципальной реформы, способствовало ускоренной деградации российской провинции в масштабах, которые еще трудно в полноте оценить. Из общей численности порядка 200 тыс. депутатов сельских и городских поселений наиболее активная часть — это оскорбленные в лучших чувствах, разочарованные и внутренне опустошенные люди. Масштабность этой политической потери оценить не представляется возможным, но эта утрата социального капитала, вне всяких сомнений, велика.

Важно отметить, что двухуровневая система локального управления вполне эффективно функционирует во многих странах, так что проблема не в самой схеме, а в условиях ее формирования и характере ее функционирования. В частности, в США разведение полномочий между городскими поселениями (town, township, village) и графствами проведено с максимальной четкостью. С такой же четкостью проведено разделение полномочий между городскими округами (towns), округами (regions) и регионом (Province) в провинции Онтарио, к примеру. При этом передача полномочий с одного уровня на другой — в отличие от достаточно сложной системы передачи налогов и субсидий, — в отличие от российской практики, категорически исключена. В современных российских условиях прямое продолжение государственной власти на районный уровень, т. е. сохранение за государством ответственности за базовые условия жизнедеятельности сельского населения, при всемерной поддержке МСУ поселенческой модели там, где для ее функционирования есть реальные основания, представляется предпочтительным.

Ситуация МСУ в населенных пунктах, имеющих статус городского округа, исследована в недостаточной мере и с чрезвычайным трудом поддается какому-либо обобщению. В самом деле, среди городских округов есть наукограды, имеющие адресную поддержку из федерального и регионального бюджетов, есть ЗАТО — закрытые территориальные образования — с тем, что ситуации ЗАТО Министерства обороны и ЗАТО «Росатома» различаются существенно. Среди городских округов есть малые города, практически лишенные крупных агентов экономической деятельности, и малые города, по факту являющиеся «своими» для крупных компаний, которые берут на себя значительную долю социальных обязательств за рамками бюджетного процесса. Особую группу образуют городские округа, входящие в зону непосредственного влияния Москвы и Санкт-Петербурга. К этой же категории относятся города, являющиеся центрами субъектов федерации, что неизбежно приводит к осложнениям в отношениях между двумя администрациями, и вторые по численности и экономическому потенциалу города, свободные от административной нагрузки, которую

---

\* Среди наиболее абсурдных, ввиду отсутствия средств и персонала, вопросы гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций, борьбы с проявлениями экстремизма и противодействие терроризму, к чему в последнее время прибавился еще и контроль над состоянием лесов.

испытывают региональные столицы. Наконец, к этой же категории относятся крупнейшие города страны, нередко пребывающие в состоянии подготовки к формированию агломераций с соседними городскими округами и муниципальными районами (ситуация, не предусмотренная 131-ФЗ, хотя и не противоречащая ему прямо, поскольку в этом законе есть статья о желательности развития межмуниципальных взаимодействий).

Если ко всему этому добавить существенные особенности, порождаемые географическим положением, исторической традицией и этнокультурным своеобразием регионов, в которых локализуются городские округа, особенности, порожденные своего рода специализацией (курортные, портовые, с доминирующей позицией одного экономического агента и т. п.), то сложность обобщения проступает особенно ярко. Ко всему прочему, несколько непривычная гибкость ФЗ-131 в вопросе формирования муниципальной публичной власти и относительная непродолжительность одновременного сосуществования различных ее вариантов существенно затрудняют построения целостного образа ситуации.

В любом случае, городской округ обладает несколько большими возможностями, чем городское поселение, но, также в любом случае, действующая в стране конструкция налогообложения и бюджетирования превращает абсолютное большинство городских округов из доноров в получателей дотаций, субсидий и субвенций (на осуществление общегосударственных функций). В принципе, в этой ситуации нет ничего исключительного — примерно так же она формируется в любой стране, с теми лишь существенными отличиями, что доля собственных доходов, как правило, составляет на Западе до 75% бюджета города, тогда как структура расходов отличается от российской действительности принципиально.

Муниципальная реформа в условиях городского округа натолкнулась на ряд принципиальных препятствий. Первое по значению и имеющее объективную природу — это наследство советской модели жилищного строительства и ЖКХ. Т. н. частный сектор в городах демонстрировал (и продолжает демонстрировать) высокую степень живучести, и владельцам малоэтажных домов не приходило (и не приходит) в голову просить поддержки на их содержание, за исключением одиноких стариков, оказавшихся в беспомощном состоянии. Напротив, массовая многоэтажная застройка, чрезвычайно неэффективная в отношении расходов тепла, равно как установка на гигантские тепловые узлы и протяженные теплосети, изначально обрекли жилищно-коммунальное хозяйство на неэффективность. Осуществить в этих условиях сущностную реформу ЖКХ с формированием крепких ТСЖ и реального рынка управляющих компаний чрезвычайно затруднительно. К великому сожалению, крупные домостроительные комбинаты Москвы сумели в значительной степени монополизировать масштабные строительные работы в российских регионах, продолжая воспроизводить все ту же советскую модель массового жилищного строительства. Свою роль в нагромождении проблем городов сыграла и советская школа планировки и застройки городов, следствием чего, наряду с взрывным ростом количества личных автомобилей, стали бесконечные пробки на городских дорогах, которые, как эпидемия, распространились уже на средние по масштабу города.

Вторым препятствием, столь же укорененным в недавнем советском прошлом, стала пропорционально малая доля жилищно-строительных кооперативов и, напротив, огромная доля «ведомственного» жилья, которое насильственным образом было передано на баланс муниципалитетов без предварительного приведения его в пристойное состояние. Добавим к этому все еще высокий уровень бедности населения и чудовищно взвинченные — за пределы всякой разумности — цены новостроек, от контроля над которыми государство неосмотрительно отказалось в напрасной надежде на силы рыночной экономики. С учетом всего этого становится совершенно очевидно, что городские муниципалитеты собственными

силами не могут не только переломить ситуацию к лучшему, но хотя бы сократить скорость упадка городского хозяйства. Свидетельством признания этого факта стало формирование Фонда поддержки реформы ЖКХ, обозначившего начало запоздавшей регенерации жилого фонда страны, пусть пока еще в масштабах, не сопоставимых с реальными потребностями.

Третьим препятствием на пути формирования сильного городского МСУ стала глубокая пассивность подавляющего большинства горожан, многократно усиленная все еще неистребимыми традициями городской же бюрократии.

Четвертым препятствием, значение которого невозможно недооценивать, стала острая неприязнь большинства региональных администраций к самой идее автономии муниципальных властей, в течение переходного периода, растянувшегося на четыре года внедрения 131-ФЗ, подкрепленная стремлением установить контроль над городскими землями и недвижимостью.

Наконец, что в особенности относится к крупным городам, недоверие власти субъектов федерации к созданию горизонтальных договоренностей между муниципалитетами в пользу вертикальных отношений подчинения способствовало возникновению ситуации, при которой отношения города и его округа складываются в большинстве случаев к взаимному урону. Это проявляется не только в нарастающих проблемах свалок, но и в чрезвычайных сложностях, с которыми сталкиваются унаследованные от советской эпохи садово-огородные товарищества, и в том еще, что кратное умножение населения пригородов по выходным дням и в сезон садово-огородных работ не обеспечивается соответствующим усилением охраны порядка, медицинского обслуживания или пожарной охраны.

Все эти факторы действуют одновременно, хотя наибольшее внимание СМИ, как правило, избегающих серьезной аналитической работы, в последнее время приковано к массивной атаке региональных властей на глав МСУ — не только городов, но и районов, но городов, и крупных городов, в первую очередь. В приложении к докладу комиссии Общественной палаты РФ по местному самоуправлению и жилищной политике 2008 года приведен выразительный «синодик» досрочных отставок и уголовных преследований глав муниципальных образований за календарный год. В списке 107 имен, без учета отставок на уровне глав поселений, и среди них мэры Волгограда, Саратова, Тольятти, Владивостока, Рязани, Томска, Брянска, Твери, Архангельска, Костромы и многих других городов. Мэры не относятся к ангельскому чину, и нет сомнения в том, что в ряде случаев отставки (добровольные и якобы добровольные) и отстранения по решению судов обоснованны. Однако число случаев, когда обвинения шиты белыми нитками, достаточно велико, чтобы заподозрить наличие глубинных причин, тем более что наиболее популярная статья о превышении должностных полномочий обоснованно относится к наиболее сомнительным.

Более того, на протяжении последних трех лет в Государственной думе трижды выдвигался законопроект, согласно которому в столицах субъектов федерации местное самоуправление должно бы осуществляться только на внутригородских территориях, с ликвидацией этого института в городском округе и, тем самым, с введением прямого губернаторского правления. Автору трижды довелось принять участие в усилиях по приостановке этих законопроектов, продвигавшихся как губернаторским лобби, так и частью Администрации Президента РФ. Трижды отзыва законопроекта удавалось добиться, однако есть основания полагать, что подобные попытки будут предприниматься и в дальнейшем. Заметим, что уже в ряде субъектов федерации губернаторам удалось провести через законодательные собрания изъятие контроля над землепользованием у городских администраций (наиболее яркий пример — Нижний Новгород). Нельзя исключить, что по мере смены градоначальников в Новосибирске или Екатеринбурге, когда со сцены уйдут популярные и известные политики, подобное произойдет и там.

Наконец, следует заметить, что первоначально существовавшая как теоретическая возможность модель разделения функций между главой муниципального образования и главой администрации, назначаемым по контракту в качестве сити-менеджера, приобретает все большую популярность. В принципе, эта модель хорошо известна, однако следует иметь в виду, что в мировой практике она используется по преимуществу в качестве исключительной меры, связанной с острым кризисом городского управления. В российских условиях эта модель становится все более популярной, и ее форсированное применение активно поддерживается большинством глав субъектов федерации.

Необходимо особо остановиться на ситуации Москвы и Санкт-Петербурга, поскольку, будучи исключением из правил, само наличие такого примера оказывает мощное влияние на характер муниципального строительства в России в целом. Строго говоря, введение исключения для обеих столиц не имело никакого обоснования, кроме советской традиции исключительного положения Москвы, Ленинграда и еще нескольких (отнюдь не всех) столиц союзных республик СССР. Так или иначе, благодаря включению отдельной статьи в 131-ФЗ в Москве и Петербурге откровенно нарушен конституционный принцип обособления МСУ от государственной власти, и глава субъекта федерации одновременно является главой городской администрации. Отличие лишь в том, что в Петербурге глава открыто именуется губернатором, тогда как в Москве продолжается подмена понятий, и губернатор, официально являясь главой правительства, по-прежнему именуется мэром.

Более того, сначала московский, а затем и петербургский губернаторы весьма активно ратуют за присоединение к обеим столицам соответствующих областей, в действительности будучи заинтересованы лишь в полноте контроля над пригородными зонами. Если бы эти затеи удалось реализовать\*, идея МСУ в целом испытала бы такой удар, от которого ей вряд ли удалось бы оправиться. Мало того, что Петербург включил в свой состав ранее самостоятельные города, вроде Пушкина или Ломоносова, переведя их в статус муниципальных районов города. При распространении того же принципа на районы (вопреки закону, преобразованные в городские округа) Московской области еще примерно 5 млн человек оказались бы выведены из системы сколько-нибудь реального МСУ. В совокупности это означало бы, что примерно 20% населения страны оказались бы исключены из сферы развития местного самоуправления в ключевых узлах национальной системы расселения.

Т. н. местное самоуправление на внутригородских территориях Москвы и Петербурга являют собой сугубо формальный трюк, посредством которого оба мегаполиса номинально включились в действие 131-ФЗ. Полномочия районных собраний столь ничтожны (не включают даже внешнее благоустройство и озеленение), доля их смет, официально именуемых бюджетами, в бюджете столиц столь мала, что практически полное отключение населения от решения городских вопросов можно считать состоявшимся. В большинстве случаев участие граждан в выборах совета муниципального района сугубо формально, а в тех ситуациях, когда отдельные активисты прилагали усилия к организации выборов по существу, в ход шли классические приемы подтасовки бюллетеней, недопущения наблюдателей к подсчету голосов и пр.

---

\* Благодаря вере в то, что на жителей Подмосковья автоматически распространились бы существенные льготы, которыми пользуются москвичи, идея объединения, судя по некоторым социологическим опросам, имеет довольно значительную поддержку подмосковных обитателей, и только яростное сопротивление губернаторов Московской и Ленинградской областей и (вполне вероятно) удар кризиса 2008 г. по экономике Москвы и Петербурга могут остановить напор столичных властей.

Никто в здравом уме не собирается посягать на вопросы общегородской инфраструктуры, но длительное существование автократических режимов тотальной централизации сказывается в обеих столицах предельной неэффективностью в решении вопросов местного значения. И это при том, что население муниципального района равно населению достаточно значительного по размерам городского округа в российских регионах. Отсылки московских властей к необходимости сохранения единства городского хозяйства, что якобы принуждает к предельному урезанию МСУ, не выдерживают критики — достаточно сослаться на пример Лондона, в котором число муниципалитетов превышает три сотни (в отличие от московских 125), что никоим образом не препятствует в целом успешному функционированию мегаполиса как целостного организма. Сотни столкновений жителей Москвы с властями по поводу знаменитой уже «точечной» застройки в жилых кварталах доказывают предельную отчужденность жителей от власти.

Добавим, что каждый муниципальный район Москвы издает собственную газету, бесплатно распространяемую по подъездам домов, что должно создавать образ активного информационного поля, однако практически маскирует отсутствие реальной обратной связи между населением и недостижимой для него «городской» властью.

Наличие московской, автократической модели огосударствления локального управления вполне естественным образом провоцирует власти регионов к тому, чтобы, как отмечалось выше, распространить ту же схему на региональные столицы. В свою очередь, закрепившаяся практика неприкасаемости московской модели в СМИ федерального уровня толкает региональные власти к тому, чтобы установить неявный, но эффективный контроль над еще сохранившимися независимыми изданиями.

### **Текущая дискуссия по проблематике местного самоуправления**

Представляется целесообразным вычлнить основные элементы полемики по поводу результатов и ближайших перспектив муниципальной реформы, отталкиваясь от трех новейших по времени обобщений. Первым из них нам послужит доклад Е. А. Кодиной, замдиректора департамента развития федеративных отношений и местного самоуправления Министерства регионального развития; вторым — доклад Института современного развития; третьим — доклад комиссии по МСУ и жилищной политике Общественной палаты РФ.

Констатирующий по преимуществу доклад г-жи Кодиной фиксирует внедрение двухуровневой системы МСУ, когда «в границы всех муниципальных районов входят городские и сельские поселения». Эта констатация не совсем точна — Северо-Енисейский район Красноярского края не имеет в своем составе иных муниципальных образований, и эта модель представляется заслуживающей особого внимания в случае отнюдь не редких малонаселенных и труднодоступных территорий. По данным министерства, из 24 144 муниципальных образований городских округов всего 516, а муниципальных районов 1801 — представляется, что в этой статистике не в полноте отражены трансформации ряда районов в городские округа, осуществленные в последнее время\*. Впрочем, есть оговорка: «Существует ряд территорий, вырывающихся из общего контекста, — это территории, на которых превалирует создание именно городских округов в силу ряда особенностей или, наоборот, сельских поселений», — оценка этого положения отсутствует. Без комментариев обозначен особый статус Москвы и Петербурга как городов федерального значения, особый статус ЗАТО и наукоградов.

---

\* Среди немалога числа парадоксов внедрения МСУ любопытно отметить факт признания статуса «городской округ» за островом Новая Земля, входящим в состав Архангельской области, — постоянных поселений на острове нет.

В докладе констатируется, что, хотя вторая глава Закона №131-ФЗ предусматривает два варианта возможного изменения сложившейся территориальной организации МСУ, сложились уже три варианта развития событий. Первый — это изменение границ муниципального образования; второй — преобразование муниципального образования, что законом понималось только как повышение его статуса, но в практике муниципальный район преобразуется в городской округ; третий — упразднение муниципального образования, допускаемое теперь благодаря очередной поправке к базовому закону.

В докладе приводится статистика, согласно которой среди муниципальных образований 82% представлено сельскими поселениями, тогда как большинство населения проживает в городских поселениях и в городских округах, после чего указано, что Минрегион в настоящее время «занимается анализом сложившейся территориальной организации и поиском путей ее оптимизации». Направление такого поиска не обозначено, и мера участия в нем самого муниципального сообщества и экспертов никак не определена.

Констатируется, что, согласно закону, муниципалитет самостоятелен в формировании механизмов реализации вопросов местного значения, однако установленные полномочия «массово передаются соглашениями на уровень муниципальных районов», что названо в докладе объективным процессом. При этом особого внимания заслуживает указание на то, что «сегодня происходит формирование такой законодательной инициативы, которая разделит полномочия поселений на два типа: полномочия, которые исполняются исключительно поселениями, и полномочия, которые могут быть переданы на вышестоящий уровень власти (муниципальные районы)». Из этого замечания следует, что федеральная власть решительно не намерена освобождать поселения от полномочий, которые они не в состоянии осуществлять, в уповании на то, что средства на их осуществление будут им переданы.

Не лишено интереса, что передача государственных полномочий по первичному воинскому учету муниципальным образованиям сомнению не подвергается, равно как не подвергается сомнению передача им от субъектов федерации полномочий по содержанию загсов и по социальному обеспечению, равно как права на осуществление отдельных нотариальных действий. При этом в докладе нет ни слова, к примеру, о праве на информацию о деятельности предприятий на территории муниципального образования, на чем решительно настаивает муниципальное сообщество.

Констатируется, что совещательных органов по организации МСУ достаточно, однако утверждение г-жи Кодиной, что они «выходят с различного рода предложениями, которые вы видите в виде законодательных инициатив, принимаемых в РФ», никак, к сожалению, не иллюстрировано. В то же время известный автору опыт усилий ВСМС, «Опоры России», не говоря уже о несчетных рекомендациях совещаний и обсуждений регионального и межрегионального масштаба, не подтверждают оптимизм докладчика.

После перечисления группировки полномочий по городским округам (37), муниципальным районам (30) и городским поселениям (33) в докладе сообщается, что «сегодня есть законодательные инициативы в Государственной Думе о закреплении полномочий, связанных с силовыми функциями, функциями безопасности, с мобилизационной подготовкой, с предупреждением ЧС, за вышестоящим уровнем власти, т. к. это скорее все-таки полномочия органов государственной власти». При этом передача полномочий по лесному контролю, вызывающая решительные возражения как экспертов, так и муниципальных образований, никак не комментируется.

К сожалению, без какого-либо оценочного комментария сообщается, что в 64% муниципальных образований России глава МО избирается прямым голосованием, а в 36% глава выбирается из состава представительного органа. Без комментария сообщается, что

«превалирует такое основание для прекращения полномочий должностного лица, как приговор суда». По данным министерства, 16,9% местных администраций возглавляет лицо, назначаемое по контракту, но, к сожалению, не приведено распределение этой доли сити-менеджеров по статусу и рангу муниципальных образований.

В докладе указано, что муниципальных служащих в Российской Федерации 340 000 (в городских округах преимущественно), тогда как депутатов 265 000\*.

Наибольший интерес в докладе представляют предложения, находящиеся на рассмотрении в Государственной думе и поддержанные Минрегионом.

Первое: передача отдельных полномочий по социальному обеспечению граждан (в частности, чернобыльцев) на уровень МСУ. Второе: на межселенных территориях право на совершение нотариально значимых действий будет передаваться органам МСУ муниципальных районов. Бюджетный кодекс дополняется правом на начисление платы за совершение нотариальных действий в местные бюджеты. Третье: поправка, позволяющая субъектам РФ передавать полномочия по предоставлению мер социальной поддержки граждан, имеющих детей, и по иммунопрофилактике инфекционных болезней органам МСУ. Четвертое: обязанности содержания скотомогильников (наконец-то) должны быть переданы от органов МСУ на уровень субъектов федерации.

Пятое: мы уже отмечали, что без комментариев констатируется добавление лесного контроля к полномочиям органов МСУ, но теперь появляется право муниципальных районов на создание высших учебных заведений (в настоящее время этим правом обладают городские округа). Есть основания полагать, что эта инициатива не была еще рассмотрена Министерством образования и науки, которое более всего озабочено сокращением количества неэффективных вузов. Наконец, шестое: необходимость получения согласия всех сторон — как передающей имущество, так и принимающей его, с запретом безусловной его передачи.

На этом список предложений, содержащихся в официальном докладе г-жи Кодиной, исчерпан. Остается констатировать, что в этом списке нет ни одного из предложений относительно реального изменения финансовых кондиций местного самоуправления, которые были озвучены многократно, в том числе во время встречи представителей муниципального сообщества с Президентом РФ.

### ***Доклад Института современного развития «Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003–2008 гг. и пути совершенствования»\*\****

В докладе утверждается, что «при всех неизбежных издержках и оговорках, нельзя отрицать главного: муниципальная реформа в России состоялась. Произошедшие изменения носят необратимый характер — они приняты всеми заинтересованными лицами и рассматриваются, в основном, как дающие потенциал для дальнейшего развития». При всей симпатии к позиции авторов доклада, представляется, что все же здесь желаемое принято за действи-

---

\* Не лишено интереса то обстоятельство, что число как депутатов, так и муниципальных служащих в муниципальных образованиях США и Канады отличается от российских данных в меньшую сторону многократно. В среднем (хотя данные сильно варьируются) на городское поселение (township) с численностью порядка 40 тыс. человек приходится 7 депутатов (не оплачиваемых) и 25-30 муниципальных служащих, включая директора библиотеки (он же библиотекарь).

\*\* Ниже мы воспользуемся также текстом рабочего доклада ИНСОРа «Российское местное самоуправление как политический институт: условия формирования и перспективы повышения эффективности», в который включены суждения автора и ряда других экспертов.

тельное. Ход постоянной реконструкции 131-ФЗ, включая новейшие предложения (см. выше), и практика подавления местного самоуправления на уровне поселений со стороны региональных властей и районных администраций отнюдь не дают уверенности в необратимости процесса, если не по форме, то по существу. Более того, доклад, констатируя усиление централизации власти, вступившее в противоречие с концепцией децентрализации управления, фиксирует, что «проблемы четкого разграничения ответственности, создания баланса власти внутри регионов, на местах так и не были решены».

В докладе справедливо отмечено, что доля доходов местных бюджетов так и не достигла уровня 2004 года, вследствие чего даже среди наиболее обеспеченных городских округов 92% оказались дотационными. Столь же справедливо утверждение об антиурбанной направленности изменений вследствие внедрения 131-ФЗ (и 36 поправок к нему), хотя анализ практики никак не позволяет назвать эти изменения и просельскими. По факту они поставили муниципальный район в глубоко привилегированное положение.

В докладе справедливо отмечается структурный недостаток муниципальной реформы, а именно игнорирование качественных различий между урбанизированными территориями и территориями, где городское начало представлено в минимальной степени. В то же время за пределами внимания авторов доклада, к сожалению, остались и другие, этнокультурные особенности условий реализации принципов местного самоуправления в России.

Утверждение, что местное самоуправление проявляет себя двояким образом — как форма самоорганизации оно является институтом гражданского общества, а как форма управления публичными делами играет роль уровня публичной власти, — представляется верным лишь во второй части, поскольку учредить самоорганизации «сверху» не представляется возможным, поскольку средний класс, естественный носитель самоорганизации, во-первых, мал по объему, а во-вторых, говоря ранее популярным языком, все еще остается «классом в себе».

В целом соглашаясь с анализом хода муниципальной реформы в постсоветское время, представленным в докладе, особо отметим справедливое противопоставление действующих мировоззренческих установок в муниципальных образованиях разных типов: идеалы самоуправления (как бы ни были они размыты) поддерживаются поселениями, тогда как региональные, районные руководители и, что особенно важно, работники всевозможных контролирующих органов в большинстве исповедуют «антимунICIPальное» мировоззрение. Справедливо констатируется, что в отличие от единого федерального стандарта реальная муниципальная организация отличается в стране разнообразием, но при этом наиболее общим является воспроизведение советских принципов организации власти. Имеются в виду сугубо формальная выборность в сочетании с фактической соподчиненностью ее уровней, обычное распределительное бюджетирование, сильная региональная и полностью от нее зависимая районная власть, форсирующая сугубо хозяйственные функции все видов поселений — при заниженной ресурсной обеспеченности их деятельности.

Наиболее существенным представляется отмеченная в докладе проблема эффективности местного самоуправления в ее соотносительности с реальной складывающейся системой расселения, включая растущую роль крупных городов и рост их влияния на пригородные зоны, что не нашло отражения в принятой модели МСУ. Напротив, тот факт, что 88% сельских населенных пунктов имеют менее 500 жителей, при том что доля мелких и мельчайших неуклонно возрастает, все более настоятельно требует дифференциации векторов муниципальной политики. С одной стороны, необходимо усиление стимулов для самостоятельного развития городов, с другой — усиление прямой государственной поддержки поселений в условиях разреженности сельского расселения.

Ход муниципальной реформы в докладе справедливо увязывается как со стремлением федеральной власти преодолеть эффекты стихийной децентрализации 90-х годов, так и с усилиями по достижению лояльности региональных элит. Первый из этих трендов мог бы усилить муниципальное начало, тогда как второй оказался пагубным для МСУ. На взгляд автора, доклад переоценивает успешность первого тренда, так как восстановление формальной дисциплины отнюдь не уменьшило высокое разнообразие политических режимов в субъектах федерации, и нам не известен ни один случай, когда отстранение главы субъекта от должности было бы мотивировано недопустимостью давления на местное самоуправление. Справедливо отмечено, что возможность для глав регионов возглавлять списки ведущей политической партии на парламентских и муниципальных выборах автоматически преобразовалась в их стремление любой ценой добиться успеха в глазах федеральной власти и, как следствие, дополнительно усилить давление на выборных глав муниципальных образований. Хотя в докладе отмечено фактическое устранение представительных органов федеральной власти от внимания к соблюдению принципа автономности МСУ, представляется, что этот тезис должен быть усилен — присутствие этих органов не ослабляет ресурсной мощи региональных элит, тогда как контрольные органы по преимуществу выступают дополнительным инструментом подавления МСУ. Особенно ярко это обстоятельство проявляется в деятельности органов прокуратуры.

Несомненную ценность представляет перечень основных рисков, сопряженных с чрезмерной централизацией управления в ущерб МСУ. Хотя в докладе несколько преувеличена опасность избыточного сосредоточения властных ресурсов у региональных администраций и их возможности переадресовать протестную энергию на федеральную власть, справедливо подчеркнуты риски перераспределения собственности в пользу региональных политических и экономических элит, пробуксовки преобразований ввиду сжатия социальной базы МСУ и, прежде всего, торможения в процессе становления среднего класса в России.

Соглашаясь с тем, что в докладе определены как ошибка попытки довести до предела правовую регламентацию МСУ в стране, трудно принять ту точку зрения, что разумно было бы осуществить «установление федеральным законом множественных моделей определения территориальных, организационных и финансово-экономических основ местного самоуправления, которые выбираются на региональном и местном уровне с учетом особенностей и выбора территории». Опыт показывает (и в докладе это подтверждено), что правоохранительные и контролирующие органы и без того произвольно трактуют недостаточно четкие правовые нормы 131-ФЗ и сопряженных с ним законов и кодексов. На наш взгляд, федеральное законодательство должно гарантировать соблюдение права на местное самоуправление и неприкосновенность предельно ограниченного списка вопросов местного значения.

Вынужденно соглашаясь с позицией авторов доклада относительно нереалистичности общего перехода к одноуровневой системе МСУ с восстановлением административных районов, осуществляющих исключительно государственные полномочия на территории, приходится признать наиболее целесообразным предоставить такую возможность законами субъектов федерации. Политическое давление — в особенности если его будут осуществлять ведущие политические партии — в принципе в состоянии сформировать образцы и предъявить их успешность на карте страны.

Справедливо отмечая необходимость усиления городских округов и становление городских агломераций, авторы доклада зауженно трактуют понятие «агломерация» и, на наш взгляд, напрасно взывают к четкой прописанности процедур и форм межмуниципального сотрудничества, поскольку договорные отношения достаточно внятно описаны Гражданским кодексом, возможности распространения действия которого на предметное поле МСУ явно недооценены.

Авторы доклада излагают ту же позицию относительно разделения полномочий МСУ на обязательные и факультативные, что представлена в докладе г-жи Кодиной. С нашей точки зрения, это ошибка, и на среднесрочную перспективу достаточно обязательных полномочий, эффективное осуществление которых способно стать той школой локального управления, потребность в которой отмечается всеми без исключения заинтересованными сторонами. **Как показывает мировой опыт, решение факультативных вопросов отличным образом осуществляется в системах ТОС — территориального общественного самоуправления, к укреплению которого, с нашей точки зрения, необходимо приложить государственные усилия в первую очередь\***.

Ключевая проблема, как представляется, заключается в том, что в общественном сознании вопросы социальной защиты должны быть окончательно выведены из поля ответственности органов МСУ — в зону прямой ответственности государства, с одной стороны (что уже в значительной степени произошло), и в зону деятельности неправительственных организаций — с другой. В этом отношении автор категорически не может согласиться с тезисом авторов доклада относительно расширения муниципальной компетенции в этих вопросах, равно как и в вопросах занятости.

Напротив, можно лишь согласиться с авторами доклада в его разделах, посвященных развитию непосредственной демократии на местном уровне и абсурдности избыточной регламентации деятельности ТОС или проведения публичных слушаний, давно выродившихся в малопривлекательный фарс.

Раздел доклада, посвященный финансовым результатам муниципальной реформы, не вызывает возражений и содержит существенные, дополнительные к ранее известным, сведения\*\*. В частности, весьма показательна, что в части неналоговых доходов наиболее сильная положительная динамика отмечена у районов (более чем вдвое), существенно ниже она у городских округов (наполовину) и минимальна у поселений (на четверть). Хотя авторы доклада используют аккуратную форму предположения, что районы сосредоточили у себя наиболее ликвидные ресурсы, выборочные эмпирические исследования подтверждают правоту этого суждения безусловно.

Предложения доклада относительно введения налога на недвижимость в качестве местного налога вызывают двойственное чувство. Во-первых, эта мера целесообразна только в том случае, если вместо предлагаемых налоговых вычетов для малообеспеченных граждан будет введена система уплаты этого налога из средств социальной поддержки — в противном случае во множестве локальных ситуаций результат будет ничтожным. Во-вторых, вопреки широко распространенному мнению (в том числе немалого числа экспертов), этот вид налога отнюдь не является определяющим в мировой практике. В-третьих, существеннее было бы устранить освобождение от налога на землю земель федерального назначения, вследствие чего немалое число муниципальных образований практически лишены поступлений от этого налога.

Напротив, необходимо согласиться с тем, что давно назрела необходимость передачи транспортного налога, уплачиваемого физическими лицами, в ведение поселений и городских

---

\* Образцом здесь могут служить как развернутые системы, вроде соседских согласовательных комиссий в ряде городов США, заключение которых в обязательном, закрепленном городским законом порядке требуется для рассмотрения любого инвестиционного проекта на территории соседского сообщества, так и лишенные организационной жесткости системы социального контроля, реальными организаторами которых выступает полиция, дорожная полиция, деятельность которых регламентируется и финансируется на окружном уровне.

\*\* К сожалению, в таблице классификации субъектов федерации по доле доходов консолидированного местного бюджета в консолидированном региональном бюджете не удалось вычленить доли муниципальных районов и доли поселений.

округов, что стало бы наконец реальным средством приведения в порядок муниципальных дорог и проездов. Авторы доклада не выступили с прямой поддержкой передачи части налога на прибыль муниципальным образованиям, хотя есть успешный пример Красноярского края, который передал 20% налога на прибыль муниципальным образованиям. Авторы доклада не обратили также внимания на интересный опыт Новосибирской области, в которой практикуется «обмен» дотаций на пропорциональную долю областных налогов, так что в этом отношении охват живого опыта в докладе недостаточен. В остальном, включая укрепление института муниципальной собственности и необходимость пресечения практики изъятия муниципального имущества в целях дальнейшей приватизации, акцентировка Определения Конституционного суда относительно недопустимости трактовки списка муниципального имущества в статье 50 131-ФЗ, равно как необходимость отмены права субъектов федерации передавать в их распоряжение земель столичных городов (53-ФЗ), умозаключения доклада возражений не вызывают.

В целом нельзя не отметить, что основное содержание доклада ИНСОРа не подтверждает оптимистической преамбулы этого же доклада — на его основании можно заключить лишь, что трудный, исполненный конфликтов процесс муниципальной реформы далек от завершения.

Рабочий доклад ИНСОРа в значительной части был посвящен анализу трансформаций, которым подверглась первичная «Концепция разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по общим вопросам организации органов государственной власти и местного самоуправления» в ходе реализации реформы. В рабочем докладе\* результаты противоречивого взаимодействия названной концепции с ходом федеративной реформы определены более жестко, чем в финальной версии доклада. В частности, подчеркнут антигородской характер преобразований и подчеркнута, что ведущим стал не поселенческий, а районный уровень МСУ.

Необходимо признать правоту авторов рабочего доклада относительно того, что в результате преобразований был получен «своего рода “федерализм” с феодальным лицом. Стремясь к централизации, Федерация добилась латентной децентрализации». Справедливо отмечено, что федеральные структуры в регионах становятся проводниками интересов администрации региона в большей степени, чем интересов федерации, — исследования, осуществленные, с участием автора, по этому вопросу Центром стратегических исследований Приволжского федерального округа в 2001–2003 годах, в полноте подтвердили этот вывод. Главным выводом рабочего доклада, который мы вполне разделяем, является фиксация необходимости поиска опоры в регионах для федерального присутствия, и, как некогда в Западной Европе, такой опорой могут быть только ресурсы местных, городских элит. Необходимо согласиться и с тем, что в рамках бюрократической «вертикали власти» региональный уровень де-факто выходит из-под контроля федерации, решает задачи собственной консолидации. Пока федеральный центр контролирует экономически значимые ресурсы страны, используемые для покрытия расходов федерального бюджета, он может не принимать во внимание эту ситуацию.

Однако — и ситуация финансово-экономического кризиса обнажила это ярко — лишь в городах концентрируются ресурсы, необходимые для инновационного развития страны, в то время как при нынешних трендах возможность мобилизации поддержки городов и местных элит становится все более проблематичной. Вполне соглашаясь с позицией авторов доклада, следует заключить, что по существу система управления во многом продолжает

---

\* Значительная часть доклада составлена из комментируемых умозаключений отдельных экспертов, включая автора.

тренд советской системы: управление рассматривается как совокупность крупных и малых «задач», «поручений», «кампаний», объявляемых постановлениями руководства страны.

Рабочий доклад акцентирует ответственность федеральной власти за неуклонность соблюдения принципов МСУ и особую роль высших судебных инстанций в обеспечении соблюдения этих принципов.

Фиксируется конфликт между трендом на модернизацию страны и трендом подавления модернизационных процессов в интересах «поддержания низкого, но равного уровня существования населения». Доклад справедливо фиксирует, что этот конфликт наиболее прозрачно проступает во взаимоотношениях города и района, однако, на наш взгляд, идеологема выравнивания чаще всего выступает внешним прикрытием для сосредоточения ресурсов в руках региональных элит, использующих районный уровень в собственных интересах.

Авторы рабочего доклада соглашались с нашей точкой зрения относительно ошибочности отнесения районного уровня публичной власти к зоне МСУ: «Нет необходимости привязывать территории районов к территориям муниципалитетов: они не обязательно должны совпадать (и даже лучше, чтобы они не всегда совпадали). По вопросам местного значения регион должен взаимодействовать с муниципалитетами напрямую. Понятно, что и при таком раскладе районы будут выполнять функции политических форпостов регионов и именно через них будут «доводиться» до поселений политические решения. Однако отсутствие в районах бюджета поможет по-иному выстроить схему взаимодействия региона и муниципалитетов. Центрами распределения и перераспределения публичной собственности должны быть региональная администрация и местные администрации поселений и городских округов».

Наиболее существенным разделом рабочего доклада, на наш взгляд, явился сжатый анализ преобразований роли «муниципального сословия» в ходе постсоветского развития страны. Действительно, в 1990-е годы это сословие было реальной политической силой, выработавшей собственные институциональные формы, важнейшей из которых был Союз российских городов\*. Муниципальные ассоциации выступали с общегосударственных позиций и всемерно поддерживали демократическую публичную власть против ясно выраженных «феодалных» трендов, исходивших из многих региональных элит. Мы полностью согласны с авторами доклада в том, что «в тот период оформилась идеология муниципального сословия, нацеленного на умеренную децентрализацию управления при сильной “державной” власти федерального центра. В 1999–2002 гг. муниципальная “контрреволюция”, совершенная регионами, привела к ослаблению муниципального сословия, его разобщению и потере им политического влияния. В результате муниципальные элиты первой половины 2000-х гг. не были столь консолидированы, как в 1990-е гг. Был утрачен ресурс муниципальных ассоциаций, и большинство из них постепенно прекратили активную деятельность, либо приобрели сугубо региональный характер. Также не оказался востребован ресурс городских элит, и они остались “один на один” с региональными элитами, стремившимися к подавлению автономии городов и превращению местных элит в своих “клиентов”».

Мы можем лишь повторить положения рабочего доклада ИНСОРа относительно того, что муниципальное сословие объективно заинтересовано в комплексном и долгосрочном социально-экономическом развитии территорий, поскольку с этим развитием связано

---

\* Достояна упоминания важная, хотя и почти забытая страница российской истории: когда к концу 1915 г. неспособность царской администрации обеспечить нормальное взаимодействие фронта и тыла стала очевидной, именно Союз городов проявил себя как мощная организационная конструкция, в значительной степени обеспечившая относительный успех 1916 г. в деле снабжения фронта.

существование органов местной власти, осуществление таких ценностей, как самоуправление, автономия муниципальной власти, интересы населения — электората органов местной власти. Осознавая свою ответственность перед жителями города, «муниципалы» нацелены на его развитие, модернизацию городской инфраструктуры, достижение высоких показателей.

Участие других социальных групп, составляющих городские элиты, в модернизации обусловлено решением в ее ходе соответствующих социально-экономических и политических задач, включая повышение эффективности эксплуатации природной среды, решение социальных проблем, достижение социального консенсуса, совершенствование правовой системы, повышение благосостояния граждан.

Положения Концепции долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 года, предполагающие создание зон опережающего развития, именно в муниципальном сословии могут приобрести необходимую социальную поддержку, тогда как без такой поддержки шансы на реализацию концепции малы. Концентрация человеческого капитала, ресурсов, организация управления ими, активное и инициативное решение социальных вопросов, обеспечение контроля денежных потоков, развитие инновационной активности, создание рабочих мест — все это в первую очередь зависит от городских институтов и людей, направляющих их деятельность.

Наконец, хотя доклад 2008 года комиссии ОП РФ по местному самоуправлению и жилищной политике не добавляет существенно нового к ранее изложенному, чрезвычайно существенным представляется то, что в докладе акцентирована роль развития МСУ для реализации Концепции развития страны: «Если альтернативные модели экономической политики (например, мобилизационная) гипотетически могут быть реализованы без взаимодействия с местными сообществами, то проведение в жизнь инновационных задач требует активного участия в их решении».

### **Резюме**

Успокоительные суждения относительно того, что муниципальную реформу следует считать состоявшейся, являются ошибкой и объективно вредны, так как они способствуют консервации наиболее существенных недостатков произошедших изменений. Наиболее существенным в настоящее время является их объективная оценка и достаточно скорая корректировка как законодательства, так и практической политики федеральной власти в области местного управления. Хотя в риторике использование понятия «местное самоуправление» вполне допустимо, в силу того что оно уже стало привычным, необходимо иметь в виду, что речь идет о системе местного управления, автономного от государственного управления в решении подлинно местных вопросов. Именно в этом смысле понятие «местное самоуправление» используется далее.

Независимо от темпов выхода из финансово-экономического кризиса, лишь отчасти порожденного внешними причинами, вопрос развития системы местного управления стал ключевым: без мобилизации ресурсов на местах добиться столь необходимого рывка в модернизации страны практически невозможно. Невозможно хотя бы уже по той причине, что формирование новых производственных мощностей в рамках Концепции-2020 способно создать лишь незначительное количество новых рабочих мест — в противном случае говорить о кратном росте производительности труда не приходится. Новые рабочие места, привлекательные для образованной молодежи, остро необходимы на агропромышленных территориях, в малых и средних городах, на малых и средних по масштабу предприятиях — то есть на местах.

Анализ новейших по времени докладов, равно как материалов публичных слушаний, проводившихся в последние годы во множестве регионов страны, показывает, что, несмотря на

расхождения в деталях, в экспертном сообществе сложился вполне определенный консенсус в оценке практики МСУ и необходимых мер по ее радикальному совершенствованию. Изложим основные принципы, которые должны быть положены в основу необходимых действий.

**Концептуальное основание.** Хотя нет сомнений в том, что развитие местного управления является одним из условий становления гражданского общества в России, в нем в первую очередь необходимо видеть институт публичной власти, и дееспособность этой власти, мера ее участия в модернизации страны должны быть в центре внимания федеральной власти. Чрезмерная акцентировка МСУ как института гражданского общества, с одной стороны, снижает в современной России внимание к проблеме, выводя ее из группы ключевых пунктов повестки дня, а с другой — препятствует прочтению задачи как определяющей для модернизации социальной, экономической и политической жизни российского общества. Необходимо осознание того, что политика ограничения возможностей развития МСУ, а то и его прямого подавления есть следствие неверия значительной части федеральной бюрократии в ресурсы самостоятельного развития и, напротив, аннексии этой бюрократией функции основного агента развития вместо функции обеспечения условий для развития на местах.

Никем открыто не опровергается, что конечной целью процесса социальной реформы в стране является сокращение участия государства в жизни граждан, создание условий, при которых большинство граждан страны будет в состоянии самостоятельно решать вопросы повседневного существования. При этом очевидно, что еще длительное время над нами тяготеет опыт советской эпохи, с ее тотальным огосударствлением и сведением гражданина до состояния пассивного получателя ограниченных благ. Еще длительное время нам придется существовать в условиях доминирования продавца на рынке коммунальных услуг, в условиях, когда поставщик услуг уверен в своем праве навязывать любую их форму по любой цене, а приобретатель услуг вновь и вновь убеждается в том, что его попытки отстоять свои права чаще всего оканчиваются поражением. Иллюзии относительно реальных возможностей МСУ недопустимы, и, отстаивая необходимость развития системы местного управления, мы вполне должны отдавать себе отчет в том, что муниципальная бюрократия, в свою очередь, тяготеет к однозначно управляющей позиции в отношении гражданина.

Соответственно, принципиальное значение приобретает чистота, с которой будет определено разграничение полномочий между государственной властью и МСУ, утверждена недопустимость фактического отказа государственной власти от собственной ответственности, равно как недопустимость отъема полномочий МСУ государственной властью любого уровня. В частности, учитывая состояние инженерных инфраструктур населенных мест страны, финансовая ответственность за приведение их в нормативное состояние лежит на органах государственной власти, тогда как функции заказчика должны быть переданы органам МСУ и, прежде всего, территориальному общественному самоуправлению. Первый шаг в этом направлении — создание Фонда поддержки реформы ЖКХ — уже сделан, пусть и в ограниченных еще масштабах, однако и в его деятельности второй шаг (передача функций заказчика и приемщика работ) только предстоит сделать.

**Структура МСУ.** В соответствии с принципами разделения полномочий необходимы отказ от двухуровневой конструкции, ликвидация муниципальных районов и восстановление административных районов в качестве низового уровня государственной власти, несущего полноту ответственности за осуществление полноты государственных полномочий на подведомственной территории. При этом отпадает потребность в создании искусственных конструкций под названием «сельское поселение», включающих десятки разрозненных, малонаселенных пунктов. Учитывая нередко гигантские территории районов и принимая во внимание то очевидное обстоятельство, что эффективное местное

управление в случае малонаселенного пункта проживания неосуществимо в принципе, целесообразно — в зависимости от региональных и субрегиональных условий — воссоздание системы сельских волостей, управление в которых является элементом районной системы управления.

Разумеется, практика преобразования районов в «городские округа» должна быть законодательно устранена вместе с ликвидацией «муниципального района».

Опыт убеждает в том, что 500 домохозяйств составляют то минимальное множество, какое в состоянии обеспечить наличие эффективной представительной и исполнительной местной власти. В меньших поселениях целесообразно воссоздание института сельских старост, вместе образующих волостной совет. Мы должны отдавать себе отчет в том, что такое изменение может вызвать серьезные возражения, и целесообразно принять принцип, когда в отдельных случаях МСУ может быть сформировано и в поселении меньшего размера, если общая воля жителей, выраженная местным референдумом, может быть подкреплена доказательством экономической дееспособности. В целом же вопрос о минимальной численности населенного пункта, в котором возможно формирование МСУ, ввиду чрезвычайного разнообразия условий проживания в стране, целесообразно оставить в компетенции законодательных собраний субъектов федерации.

При подобной схеме организации на уровне административного района формируется районное собрание, способ формирования которого может регулироваться законом субъекта федерации, однако в наиболее общем виде такое собрание целесообразно формировать из глав МСУ, председателей волостных советов и части депутатов, избираемой населением района непосредственно.

Неорганичные для российской культурной традиции понятия «сельское поселение», «городское поселение» и «городской округ» должны быть изъяты из употребления, уступив место достойным, исторически укорененным понятиям «деревня», «село», «поселок» и «город».

В Москве и Санкт-Петербурге, сохраняющих традиционно статус городов федерального значения, но являющихся субъектами федерации, необходимо формирование системы МСУ на уровне городских районов, поскольку лишение их жителей реального права на МСУ является прямым нарушением Конституции.

**Межбюджетные отношения и МСУ** не рассматриваются здесь специально, так как необходимость увеличения доходной базы муниципальных образований является всеобщей, тогда как конкретные условия и формы такого увеличения требуют в каждом конкретном случае взаимного согласования между федерацией и регионом. Наиболее существенным является изменение идеологической установки — вложения в МСУ должны рассматриваться как инвестирование в модернизацию страны, а не как расходная статья региональных бюджетов. Снять с районов иные обязательства, кроме тех, что сопряжены с непосредственным исполнением государственных полномочий, уже в существенной степени означало бы облегчение финансовой ситуации городов, поселков и сел.

Необходим отказ от регламентации списка местных вопросов в рамках федерального и регионального законодательства, за тем исключением, что государственные полномочия ни в коем случае не могут быть включены в такого рода список, а местные полномочия не могут нарушать прав и свобод граждан.

Наконец, что, несомненно, заслуживает значительно большего внимания, чем уделялось до настоящего времени, это принципиальная необходимость формирования в бюджетах городов защищенной статьи о финансировании фонда поддержки деятельности института территориального общественного самоуправления. Именно через этот институт возможна, в первую очередь, активизация местного сообщества, без которой реальное укрепление МСУ практически невозможно.

**Политическое измерение\***. В настоящее время муниципальное сословие проявляет очевидные признаки законсервированности. Оно в равной степени способно как восстановить активную, конструктивную позицию, если обнаружит признаки заинтересованности со стороны властных институтов, так и полностью погрузиться в частную жизнь, окончательно разочаровавшись в политике и не находя для себя места в политическом поле, занятом имитацией партийной деятельности. Последнее вполне вероятно, так как попытки встраивания муниципалитетов в региональные «властные вертикали», лишения их независимости и ресурсов, «наезды» на мэров воспринимаются муниципальным сословием как неконституционные действия, как угроза правовой системе страны.

Попытка привнести партийно-представительскую систему на муниципальный уровень, осуществленная в 48 субъектах федерации, представляется преждевременной, поскольку до настоящего времени ни одна из политических партий не проявляла интереса к отстройке самостоятельной муниципальной доктрины. «Перевернутая» логика, согласно которой не кандидат в главы города или в состав совета депутатов выдвигается той или иной политической партией, предъявляющей внятную, самостоятельную программу, а действующий глава или депутат вступал в партию (по большей части в «Единую Россию»), подобной программы не имеющую, непродуктивна. Более того, при том что в большинстве случаев глава субъекта федерации (силы по преимуществу антигородской) возглавляет партийный список и на парламентских выборах, значение партийного начала в муниципальных выборах ослабляется еще более.

Гораздо большее значение, чем внедрение представительской системы, в формировании органов МСУ имеет то обстоятельство, что федеральная бюрократия не усматривает в местной власти и местных сообществах ресурса и опоры для осуществления модернизационного проекта, не видит в них партнера и союзника. Основной ресурс Концепции-2020 — сильный центр, корпорации, включая государственные корпорации, и регионы. Федеральный центр выражает заинтересованность позиций столичных и региональных элит как носителей той же идеологии. Местные элиты, муниципалитеты обойдены вниманием. Между тем «муниципальный политический класс» (депутаты органов МСУ, руководители его структур) — это сотни тысяч политически активных людей, важнейший ресурс реализации конструктивных начинаний российской власти и — в случае неблагоприятного развития муниципальной реформы, при вероятных осложнениях экономического положения — потенциальная база серьезной оппозиции.

Ряд ключевых задач, поставленных программой-2020, в принципе не могут быть успешно решены без активной роли муниципального сообщества. В самом деле, создание центров роста и инноваций не может осуществиться ни путем их «назначения», ни через вливание государственных средств в проекты государственных корпораций или в новые точки осуществления проектов частно-государственного партнерства. Увеличение мощности среднего класса, развитие среднего и малого бизнеса нуждаются в формировании привлекательной городской среды. Инвестиции в систему образования не могут дать желаемого результата, если городская среда не будет готова умножить за счет повышения образованности собственный человеческий капитал. Наконец, радикальный прогресс агропромышленного комплекса в условиях практического исчезновения традиционного села может опереться исключительно на ресурсы городов и агломераций — как в качестве движущей силы, так и в роли сервисных центров.

---

\* В этом разделе автор фактически приводит собственную редакцию заключительного раздела рабочего доклада ИНСОРА, лишь несколько сдвигая и усиливая акценты.

Если, как это происходило до сих пор, принимать во внимание только столицу и региональные центры, практически игнорируя интересы местных сообществ, то весь модернизационный проект власти ставится под вопрос.

— При видимой устойчивости вертикали власти государство как механизм расслаивается на федеральный центр, пребывающий фактически в безвоздушном пространстве; региональные режимы, при формальной лояльности федеральному центру осуществляющие собственную политику, подавляя низовой уровень и поглощая его ресурсы; наконец, низовые элементы социальной жизни, получающие сигналы от регионов и слабо восприимчивые к постулатам федерального центра. При этом механизм публичной власти опасным образом разбалансирован.

— Политическая система России приняла черты «пакта» столичных и региональных элит, и реальная власть оказывается в руках экономической элиты, сросшейся с высшей и средней бюрократией, по отношению к которым «средние классы» выполняют сугубо сервисные функции. Сословно-корпоративная структура, характерная для советской системы, оказалась воспроизведена в несколько новых формах\*. Такие системы, как показывает опыт, прежде всего, Латинской Америки, нестабильны. Фактическая отчужденность от публичной власти городских элит, включая средний и малый бизнес, неправительственных организаций, вместе образующих костяк местных сообществ, грозит обществу дестабилизацией при первых существенных экономических затруднениях. Если в настоящее время не просматриваются серьезные шансы появления на арене сильной внесистемной оппозиции, то эти шансы могут появиться под воздействием новых факторов, среди которых выброс на рынок труда миллионов выпускников вузов, для которых нет рабочих мест на условиях, которые новые поколения считают приемлемыми. Но если этого и не произойдет, пассивность и эскапистские настроения в муниципальном сообществе могут играть роль своего рода мощной оппозиции модернизационному проекту власти — тем более мощной, что она лишена как лидеров, так и структурности.

Реальное включение среднего класса в модернизационный проект невозможно без стабильных и самостоятельных институтов местной власти. Для реализации этого проекта, имеющего для России качества категорического императива, необходимы эффективные институты местной власти, способные, вовлекая активную часть населения:

— обеспечить развитие социальной сферы, среды жизнедеятельности человека, без чего (в особенности с учетом демографической ямы ближайших десятилетий) никакие вложения в средства производства не в состоянии дать необходимую отдачу;

— создать условия для концентрации в локальном масштабе ресурсов развития на приоритетных направлениях и, тем самым, способствовать процессу быстрого развития;

— создать благоприятную среду для становления малого и среднего предпринимательства как базы средних классов, стать площадкой для коммуникации этих классов с политическими и государственными институтами, быть для них «дверью» и «лифтом» в публичную сферу регионального и федерального уровней.

Отсюда следует единственное обобщенное предложение:

**Разработать, в диалоге с муниципальными организациями и экспертами, обсудить на уровне Совета по развитию местного самоуправления при Президенте РФ и принять Концепцию муниципальной политики страны, в которой были бы учтены как новые реалии, так и опыт реализации концепции местного самоуправления. В рамках этой концепции до настоящего времени периферийный сюжет МСУ должен быть выведен как**

---

\* Подробный анализ процесса содержится в работах С. Г. Кордонского, что позволяет здесь избежать сокращенного и уже потому неизбежно искаженного их содержания.

элемент баланса власти и политических элит страны, с тем что именно местное самоуправление как институт публичной власти является основным союзником федеральной власти в деле осуществления проекта модернизации страны. Превратить институт полномочных представителей Президента в федеральных округах в главный инструмент реализации обновленной концепции муниципальной политики.

### **Выводы**

Мобилизация ресурсов на местах является условием модернизации страны. Новые рабочие места, привлекательные для образованной молодежи, остро необходимы на агропромышленных территориях, в малых и средних городах, на малых и средних по масштабу предприятиях — то есть на местах. Успокоительные суждения относительно того, что муниципальную реформу следует считать состоявшейся, являются ошибкой, так как способствуют консервации наиболее существенных недостатков произошедших изменений. Необходима объективная оценка результатов внедрения 131-ФЗ с последующей корректировкой как законодательства, так и практической политики федеральной власти в области местного управления.

Развитие местного самоуправления является одним из условий становления гражданского общества в России, но в нем в первую очередь необходимо видеть институт публичной власти, дееспособность которой должна быть в центре внимания федеральной власти.

В соответствии с принципами разделения полномочий необходим отказ от двухуровневой конструкции МСУ, ликвидация муниципальных районов и восстановление административных районов в качестве низового уровня государственной власти, несущего ответственность за осуществление полноты государственных полномочий на подведомственной территории. При этом отпадает потребность в создании искусственных конструкций под названием «сельское поселение», включающих десятки разрозненных, малонаселенных пунктов. Вопрос о минимальной численности населенного пункта, в котором возможно формирование дееспособного МСУ, целесообразно оставить в компетенции законодательных собраний субъектов федерации.

В Москве и Санкт-Петербурге, сохраняющих традиционно статус городов федерального значения, но являющихся субъектами федерации, необходимо формирование системы МСУ на уровне городских районов, поскольку лишение их жителей реального права на МСУ является прямым нарушением Конституции.

Необходим отказ от регламентации списка местных вопросов в рамках федерального и регионального законодательства, равно как отказ от практики передачи государственных полномочий на уровень МСУ.

Федеральная и региональная бюрократии не усматривают в местной власти и местных сообществах ресурс и опору для осуществления модернизационного проекта, не видят в них партнера и союзника. В то же время ключевые задачи, поставленные программой-2020, в принципе не могут быть успешно решены без активной роли муниципального сообщества. Увеличение мощности среднего класса, развитие среднего и малого бизнеса нуждаются в формировании привлекательной городской среды, а инвестиции в систему образования не дадут желаемого результата, если городская среда не будет готова умножить человеческий капитал. Наконец, радикальный прогресс агропромышленного комплекса в условиях практического исчезновения традиционного села может опереться исключительно на ресурсы городов и агломераций — как в качестве движущей силы, так и в роли сервисных центров.

В настоящее время муниципальное сословие проявляет очевидные признаки стагнации. Оно способно восстановить активную, конструктивную позицию, если обнаружит признаки заинтересованности со стороны властных институтов, но может и полностью погрузиться в частную жизнь, не находя для себя места в политическом поле.

Реальное включение среднего класса в модернизационный проект невозможно без стабильных и самостоятельных институтов местной власти. Для реализации этого проекта необходимы эффективные институты МСУ, способные создать благоприятную среду для становления малого и среднего предпринимательства как базы средних классов, стать площадкой для коммуникации этих классов с политическими и государственными институтами, быть для них «дверью» и «лифтом» в публичную сферу регионального и федерального уровней.

Ключевая задача — разработать, в диалоге федеральной власти с муниципальными организациями и экспертами, Концепцию муниципальной политики страны, в которой были бы учтены как новые реалии, так и опыт реализации 131-ФЗ.