

МЕЖДИСЦИПЛИНАРНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Е.М. Бухвальд

д.э.н., профессор, Институт экономики РАН (Москва)

КАКОЕ МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ НУЖНО СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ?

Аннотация. В статье обобщаются некоторые итоги муниципальной реформы в Российской Федерации, инициированной на основе Федерального закона №131 2003 года. В целом ход реформы и ее итоги достаточно хорошо освещены в нашей экономической литературе. Автор предпринял попытку анализа реформы не с точки зрения того, что удалось и что не удалось достичь в ходе данного этапа преобразований в системе российского местного самоуправления. Основное внимание уделено вопросу о том, почему в оценках реформы выявились столь значительные расхождения: от уверенности в решении ее основных задач до констатации провала реформы в связи с вынужденным отказом от ее многих положений и возвратом к дореформенной ситуации в системе субрегионального управления. В основе исследования стремление оценить то, в какой степени в ходе реформы и последовавшей за ней «контрреформы» определилась степень реальной востребованности института местного самоуправления в условиях современной России. В своем исследовании автор отталкивается от необходимости обоснованно выбрать дальнейший стратегический вектор развития российского местного самоуправления, отвечающий природе российской федеративной государственности, многообразию природно-географических, социально-экономических, национально-этнических и иных условий развития российских регионов. В этом смысле большое значение имеет объективная оценка целого ряда конституционных новаций, принятых в 2020 г. и во многом затронувших институт российского местного самоуправления, а также характер его взаимоотношений с государством.

Ключевые слова: *местное самоуправление, муниципальная реформа, российский федерализм, государственное управление, муниципальное управление, гражданское общество.*

JEL: A13; E02; L38; R58.

DOI: 10.52342/2587-7666VTE_2021_3_95_105.

Муниципализация России: есть ли реально прочные традиции?

Выдвинутая Президентом России В.В.Путиным в начале 2020 г. инициатива по подготовке новых «Основ государственной политики в сфере развития местного самоуправления»¹, а затем и целый ряд конституционных новаций 2020 г. ставят задачу во многом заново сформировать стратегический вектор развития самоуправления как одного из важнейших институтов российского общества и государства. Озвученные Президентом страны новые «Основы государственной политики в сфере развития местного самоуправления» (далее — новые «Основы...») должны заменить собой аналогичный по характеру документ, принятый еще в 1999 г.² Формально поводов для такого обновления более чем

¹ Заседание Совета по развитию местного самоуправления. kremlin.ru/events/president/news/62701.

² Указ Президента РФ от 15 октября 1999 г. №1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации». www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_24661.

достаточно. Стартовавшая в 2003 г. муниципальная реформа существенно изменила облик российского местного самоуправления, но не решила всех задач его развития, в т.ч. и сформулированных в еще действующих «Основных положениях» 1999 г. Кроме того, за прошедшие годы заметно расширился круг факторов, определяющих пространственное развитие страны и его институциональную структуризацию. Ныне это федеральные округа, макро-регионы, различные институты территориального развития и федеральные территории. По сравнению с начальным этапом реформы существенно дополнился и круг используемых институтов местного самоуправления (муниципальные округа; городские округа с системой внутригородских муниципальных образований). Все это существенно повлияло на функционирование институтов российского местного самоуправления. Наконец, необходимо более глубоко осмыслить и практически реализовать в новых «Основах...» те изменения и дополнения к Конституции РФ, которые были приняты в 2020 г. и которые во многом затронули экономико-правовые основы местного самоуправления в стране.

Особенность местного самоуправления как социального института состоит в том, что оно является элементом вертикали публичной власти (принадлежность местного самоуправления к публичной власти зафиксирована конституционными новациями 2020 г.) и одновременно выступает формой реализации внесударственных форм самоорганизации населения, нацеленной на решение различных проблем локального характера. Соответственно, в деятельности институтов муниципального управления одновременно реализуются и общегосударственные интересы, и интересы местных сообществ граждан. Это вынуждает строить и развивать местное самоуправление на основе постоянного баланса централизации и децентрализации власти, общегосударственных и локальных интересов. Можно с большой вероятностью утверждать, что этот баланс формируется не только за счет узаконения сверху, но и за счет постоянного развития потребностей населения в самоорганизации, в независимом выражении и защите своих интересов, в т.ч. и перед лицом государственной власти.

Собственно, и европейские институты, и традиции местного самоуправления во многом сформировались как результат закономерного желания местных сообществ (городов) как-то противостоять произволу разного рода локальных «суверенов», их беззаконию и деспотизму. Характерно, что в этих условиях именно различные формы самоорганизации граждан в наибольшей мере были носителями идей демократии и народовласти.

Современные тренды социально-политического и экономического развития стран мира существенно изменили характер взаимодействия государства и местного самоуправления. Сегодня это взаимодействие носит не конфронтационный, а партнёрский характер. В этом смысле можно говорить о том, что современная практика структуризации и взаимодействий в системе публичной власти фактически осуществила синтез основных и концептуально различных теорий местного самоуправления, в частности, получивших особое развитие во второй половине XIX — начале XX вв. Это «теории свободной общины», «общественной», а также «государственной» теории местного самоуправления [Баразгова, 2017. С. 83–95; Ильина, Циндрин, 2021. С. 157–167].

В настоящее время местное самоуправление повсеместно функционирует в установленных государством правовых рамках, получает государственное финансовое содействие, а также активно участвует в реализации установленных государством мер социальной поддержки граждан, в т.ч. и через механизм так называемых «делегированных полномочий». При этом даже в странах с наиболее развитыми формами местного самоуправления государство оставляет за собой право контроля муниципалитетов, накладывающих известные ограничения на их финансово-хозяйственную деятельность, например, в случае возникновения особо значительных размеров дефицита местного бюджета, разрастания муниципального долга и пр.

Однако во всех случаях принципиально важным и необходимым остаётся такой характер названного выше взаимодействия государства и местного самоуправления, который бы не воспринимался населением как трансформация муниципальных институтов в низовое звено государственной машины управления. Вот почему в зарубежной практике столь значимым считается использование различных форм прямого взаимодействия органов местного самоуправления и населения. Цель этого взаимодействия — сформировать у граждан чувство постоянной сопричастности к «жизнедеятельности» своего муниципального образования и к принятию решений по управлению им [Kuhlmann, Wayenberg, Bergström, Franzke, 2021]. Это говорит о том, что успешное функционирование институтов местного самоуправления в современных условиях опирается на два важных взаимодействия: во-первых, «государство — муниципалитеты» и, во-вторых, «население — муниципалитеты». Как будет показано ниже, именно второй аспект взаимодействия, а именно «население — муниципалитеты», пока недостаточно отражен в нормативно-правовых и программно-концептуальных документах по вопросам развития российского местного самоуправления.

С момента обретения полного государственного суверенитета в Российской Федерации было предпринято немало попыток определить пути становления института местного самоуправления в стране и закрепить эти продвижения на законодательном уровне. Доминантой в данном случае можно считать попытку совершить «скачок» от глубокой формальности местного самоуправления советской эпохи [Попов, 2010] к его соответствию требованиям современной демократии, традициям гражданского общества, самоорганизации, инициативы и ответственности населения. Разумеется, такое продвижение нельзя осуществить одномоментно, особенно учитывая десятилетия глубокой формализации, которой сопровождалась идея местного самоуправления в советскую эпоху. Таковое де-юре и де-факто было подменено понятием «местные органы государственной власти». Так, в первой редакции Конституции СССР 1977 г. речь шла только о местных органах государственной власти и управления (гл. 19), роль которых исполняли соответствующие Советы народных депутатов. Лишь в 1990 г. в Конституции СССР, по крайней мере, формально был закреплён институт местного самоуправления. В редакции этой Конституции от 26 декабря 1990 г. отмечалось, что «в системе местного самоуправления, кроме местных Советов народных депутатов (которые, однако, все же характеризовались как местные органы государственной власти), могут действовать в соответствии с законодательством республик органы территориального общественного самоуправления, собрания граждан, иные формы непосредственной демократии». Но в целом можно констатировать, что в советские годы население страны сознательно «отодвигалось» от реального самоуправления, от активного проявления гражданской инициативы и ответственности. Именно с таким социальным «багажом» страна вошла в эпоху глубоких экономических и социальных перемен.

Пропасть нельзя преодолеть в несколько прыжков, но преодоление социальной пассивности, инертности населения, его недоверия к любой власти на местах — сложный, многоэтапный процесс, не всегда гарантирующий лишь позитивные результаты. Это связано с тем, что доверие населения к местной власти формируется по иным законам, нежели доверие и уважение к высшим органам государственной власти. Всенародное доверие и уважение к харизматичному государственному лидеру носит «дистанционный» характер. Таковое не всегда однозначно проецируется на то, как население воспринимает и оценивает местные органы власти; насколько оно рассматривает эту власть (местное самоуправление) как выразителя и защитника своих интересов [Clément, Zhelnina, 2020]. Это касается и предрасположенности населения активно участвовать в решении местных проблем хозяйственного, инфраструктурного, социального, экологического и иного характера.

Присоединение России к Европейской хартии местного самоуправления³, несомненно, говорило о готовности страны воспринять лучший опыт муниципального развития, сложившийся в странах «Старого света» [Бухвальд, 2014]. При этом лучшим, и не без оснований, был выбран опыт Германии, особенно с учетом того, что Германия, как и Россия, является государством федеративного типа. Однако скопировать некие институты германского или иного европейского самоуправления еще не значит наполнить их тем же содержанием, которое характерно для стран с давними традициями муниципального развития. Именно в этом видятся многие причины малоудачного варианта муниципальной реформы на основе ФЗ №131. Конечно, подобный результат был закономерно предопределён еще и тем, что, вопреки мнению большинства экспертов и представителей муниципального сообщества, закон принимался «на глазок», без проработки долговременной стратегии или концепции развития российского местного самоуправления. Нельзя не согласиться и с тезисом о том, что низкая результативность реформы была предопределена её «антифедералистским» характером, связанным с практически полным ограничением полномочий субъектов Федерации по адаптации систем местного самоуправления к природно-географическим, социально-экономическим и иным особенностям регионов России. Действовавшее до 2003 г. многообразие организации субрегионального управления и местного самоуправления в субъектах Федерации после реформы сменилось формальным единообразием, хотя сказать, что эта подвижка была как-то мощно востребована населением «снизу», довольно сложно.

Наконец, надо признать, что граждане не могут «уважать» свое муниципальное управление и как-то активно участвовать в его работе, если оно видит экономическую несостоятельность своего муниципалитета, его зависимость от финансовой поддержки «сверху». В результате свои надежды на какие-либо улучшения на местах население связывает не с деятельностью «своего» муниципалитета, а в большей степени с прямым участием региональной и/или федеральной власти, например, в виде реализации национальных (региональных) проектов и пр.

Однако в данном случае просчеты реформы мы видим ещё и в том, что за ее основу априори и без достаточных оснований была принята гипотеза о полной готовности населения страны воспринять реальное местное самоуправление. Между тем таковое в России на момент начала реформы делало лишь первые шаги по итогам первого десятилетия своего существования. Значит ли это, что население страны было просто не готово к использованию всех возможностей и преимуществ, которые дает система самоуправления граждан на местах? Во многом ответ на этот вопрос зависит от того, как трактовать исторический опыт тех форм или «проформ» местного самоуправления в России. Не имея возможности проанализировать этот опыт сколько-нибудь подробно, отметим, что его трактовка в нашей научной литературе весьма неоднозначна. В некоторых случаях со ссылками на опыт общинной организации, земского движения и пр. делается вывод об обширном опыте самоорганизации и самоуправления в России. В других случаях, напротив, утверждается, что этот опыт очень мал и противоречив. Отмечается, что этот опыт не содержит в себе устойчивых традиций самоорганизации и самоуправления населения как четкой альтернативы и как особого дополнения к системе государственной власти на местном уровне [Шутов, 2014].

Отсюда, как полагают многие исследователи, складывается отсутствие у населения адекватной оценки сущности и роли местного самоуправления, отсутствие осознанной необходимости быть частью и активным участником этого самоуправления. Так, напри-

³ Европейская Хартия местного самоуправления («Charte européenne de l'autonomie locale» = «European Charter of Local Self-Government») // Дипломатический вестник. 1998. №10. Европейская Хартия местного самоуправления была принята Советом Европы 15 октября 1985 г. В феврале 1996 г. ее подписала Россия. В Российской Федерации Хартия вступила в силу с 1 сентября 1998 г.

мер, некоторые эксперты утверждают, что для России характерна гражданская и политическая пассивность жителей, которая проявляется в их слабом участии в жизнедеятельности своих муниципальных образований, в решении вопросов местного значения... местное самоуправление не видится населением как орган народовластия, создаваемый гражданами для решения своих проблем..., у людей нет знания о том, в каких формах и на каком уровне возможно их участие в местном самоуправлении [Симонова, Стялова, 2013].

Всё это делало и делает необходимым не только формально «даровать» населению самоуправление, но и последовательно, активно формировать у него представления о возможности и необходимости активного участия в таковом для реализации своих интересов (взаимодействие «население — муниципалитеты»). Однако этот аспект реального утверждения местного самоуправления в стране не получил достаточного отражения в системе концептуальных и нормативно-правовых документов по развитию местного самоуправления в Российской Федерации в период после принятия Конституции РФ 1993 г.

Нельзя сказать, что действующее законодательство об общих принципах организации местного самоуправления полностью обходит стороной те или иные аспекты взаимодействия «население — муниципалитет» [Кочетков, 2011]. Эти аспекты затрагивают выборный процесс на местном уровне (право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления); правотворческую инициативу граждан; выполнение гражданами социально значимых работ; практику территориального общественного самоуправления, самообложения граждан и так называемого «инициативного бюджетирования» и пр. Но главное здесь, конечно, то, что отражено в главе 5 ФЗ №131, а именно, формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления. В принципе, этих форм достаточно много. Это местный референдум; сход граждан; публичные слушания, общественные обсуждения; собрания граждан, конференция граждан; опрос граждан.

Однако многочисленные исследования показывают, что эти «непосредственные формы» пока представляют собой, скорее, экзотику нашего местного самоуправления, нежели практику его повседневной работы [Макурова, Симонова, 2015; Королева, Курникова, 2019]. В ФЗ №131 записано, что государственные органы и их должностные лица, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны содействовать населению в его непосредственном участии осуществления местного самоуправления. Однако оценить, насколько это долженствование в наших условиях на деле переливается в каждодневную практику работы муниципалитетов, крайне сложно. Есть все основания полагать, что на деле эти «непосредственные» формы взаимодействия «население — муниципалитет» практически не используются. В тех редких случаях, когда закон вроде бы полагает эти формы обязательными (например, публичные слушания в случае принятия или изменения устава муниципального образования, рассмотрения проекта местного бюджета и отчета о его исполнении, проекта стратегии социально-экономического развития муниципального образования), эти мероприятия, если и проводятся, то преимущественно формально, затрагивая на деле лишь малую долю населения того или иного муниципалитета [Плотников, 2020].

Причины не только в отсутствии интереса населения к этим формам деятельности в сфере самоуправления, но и в том, что они часто просто несоразмерны пространственным и демографическим параметрам муниципальных образований. Сейчас еще свежо представление о том, что муниципальная реформа 2003 г. изначально обосновывалась и реализовывалась на основе идеи «приблизить местное самоуправление к населению». Фактически же муниципальное пространство России в ходе реформы серьёзно поляризовалось.

С одной стороны, местное самоуправление действительно приблизилось к населению за счет создания тысяч формально самостоятельных поселенческих муниципалитетов, хотя «фабрикация» таковых шла без всякого экономического обоснования. С другой стороны, напротив, местное самоуправление как бы отдалилось от населения на счет ликвида-

ции внутригородских муниципальных образований во всех городах России (кроме городов федерального подчинения). Например, возникло и действует единое муниципальное образование — г. Новосибирск с населением в 1,6 млн. человек. Как можно населению реально «самоуправляться» в рамках такого огромного поселения, трудно представить даже технически. Подобный вариант «муниципализации», по существу, полностью отодвигает население от возможностей реального местного самоуправления. Позднее, право создания внутригородских муниципальных образований было возвращено (правда, это право было предоставлено не населению, а субъектам Федерации), но на данный момент им воспользовалось всего три города России (Самара, Челябинск, Махачкала).

Реформа обратилась вспять и по ряду других направлений. Первоначальный резкий скачок числа муниципальных образований почти сразу же сменился их сокращением за счет слияния поселенческих муниципалитетов, их включения в городские округа, а теперь еще и их объединения в так называемые муниципальные округа. В некоторых субъектах Федерации поселенческий уровень местного самоуправления уже ликвидирован полностью (Московская, Калининградская и Сахалинская области) и заменен институтом поселенческих администраций, которые широко действовали в период до реформы. Причиной этих перемен теперь называется необходимость консолидации ресурсов местных бюджетов и упразднение излишнего бюрократического аппарата муниципального управления. Между тем именно такие опасения почти 20 лет назад высказывали оппоненты реформы, в итоге отступившие под нажимом идеи «приближения местного самоуправления к населению».

Однако, по нашему мнению, основной интерес для научного осмысления представляют не описанные выше «зигзаги» муниципальной реформы, а то, с какой пассивностью и даже равнодушием взирает на эти «зигзаги» население, явно полагая, что для него эти метаморфозы существенно ничего не меняют. Это говорит о том, что восстановление доверия и даже прямого интереса населения к деятельности институтов местного самоуправления должно составить ключевую задачу логического продолжения муниципальной реформы, если полагать, что еще сохранилась «потенция» что-то существенно улучшить в данной области.

Российское самоуправление: от централизма к федерализации и гражданскому обществу

Учитывая известный тупик, в котором ныне оказалась сама идея муниципальной реформы в стране, принципиально важно сформировать новые «Основы...» не просто в виде набора желаемых изменений, а на базе обобщения отечественного опыта муниципального развития за последние два десятилетия. От «Основ...» ожидаемо конкретное изложение того, какая модель местного самоуправления реально могла бы соответствовать условиям современной России. Кроме того, следует учитывать, что такая разработка, как «Основы...», не является самостоятельным документом стратегического планирования; в дальнейшем будет необходима его практическая развертка с указанием на те конкретные государственные программы и проекты, в рамках которых будут решаться те или иные задачи, сформулированные в данных «Основах...». Тем самым можно будет говорить о существенном восполнении блока «институционального стратегирования», который фактически отсутствует в его модели, определенной ФЗ №172.

Новые положения, касающиеся местного самоуправления, внесенные в Конституцию РФ в 2020 г., определённым образом говорят об усилении «государственного присутствия» в этой сфере. Это «присутствие» обозначилось прежде всего в сведении государственного и муниципального управления в единый блок «публичной власти» (ранее в наших консти-

туционных текстах этот термин не употреблялся, хотя и использовался в научных исследованиях) [Благов, 2016].

Сюда же следует отнести и новую конституционную запись о том, что особенности осуществления публичной власти в городах федерального значения, в административных центрах (столицах) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом. Это также и конституционное положение о том, что органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом.

Вместе с тем такое расширенное «присутствие» государства не означает, что автоматически ужимаются права населения на реальное местное самоуправление. Более того, некоторые авторы вообще полагают, что для российского общества гораздо более понятной и приемлемой является государственная теория местного самоуправления [Плотников, 2020. С. 74]. Сложно предположить, насколько полно население владеет государственной и прочими теориями местного самоуправления. Но сегодня всё же очевидна предпочтительность получения населением разного рода благ и гарантий от государства, нежели расчет на возможности органов муниципального управления. Такая ситуация крайне негативно сказывается на желании населения каким-то образом лично участвовать в делах местного самоуправления. Можно назвать целый ряд важных условий, при которых данная ситуация могла быть исправлена.

Прежде всего существенное значение имеет то, в какую сторону следует двигаться для перехода от преимущественно формального к реальному самоуправлению в России: в сторону разумной федерализации регулирования самоуправления (усиление роли субъектов Федерации) или, напротив, опираться на нынешнюю высокоцентрализованную практику такого регулирования. На первый взгляд, казалось бы, с утверждением реального местного самоуправления в стране корреспондирует децентрализованная модель его регулирования, даже с возвратом к многовариантной модели организации субрегионального управления в субъектах Федерации.

О возможности и даже продуктивности такой модели говорит опыт Германии, где разнообразие форм организации местного самоуправления больше, а роль земель (субъектов Федерации) значительно весомее. Однако при этом нельзя забывать о тех сложностях, с которыми сталкивалось развитие местного самоуправления в России до реформы 2003 г. В этот период муниципальное пространство в стране характеризовалось наличием целого ряда «ниш» (и даже целых регионов), где в силу недостаточной жёсткости федерального регулирования местное самоуправление либо вообще не существовало, либо существовало чисто формально, либо существовало в «очаговом» варианте. Упразднение этих «ниш» следует отметить в числе позитивных результатов муниципальной реформы, начатой в 2003 г.

Это означает, что усиление государственного «присутствия» в сфере местного самоуправления должно иметь сбалансированный характер и не выступать неизбежным антиподом интересов граждан в этой сфере [Семенов, 2019]. Децентрализация названного регулирования по одним направлениям должна балансироваться сохранением жёсткого государственного регулирования и контроля в других случаях. В первом случае имеется в виду допущение федеральным законом нескольких моделей организации субрегионального управления и местного самоуправления в субъектах Федерации. Последнее же, несомненно, касается регулирования финансово-хозяйственной деятельности муниципалитетов, контроля за практикой муниципальных закупок, муниципальных заимствований и пр. Собственно, это отвечает той практике взаимодействия «государство — муниципалитеты», которая сегодня сложилась в экономически развитых странах мира. Но в наших условиях, как мы полагаем, в сферу взаимодействия «государство — муниципалитеты» должно быть включено продвижение и стимулирование практики непосредственного уча-

ствия населения в делах местного самоуправления. По сути, речь идет о федеральных гарантиях на осуществление такого непосредственного участия со стороны российских граждан [Бухвальд, Валентик, 2016]. Как мы полагаем, эта задача государственного регулирования в сфере местного самоуправления должна быть отражена и в обновленной версии ФЗ №131, и в названных выше «Основах...» по местному самоуправлению.

В этой связи мы считаем особенно важным строить новые «Основы...» на базе баланса двух уровней взаимодействия: «государство — муниципалитеты» и «население — муниципалитеты». По сути, это не что иное, как обратная сторона двойкой природы местного самоуправления — как института публичной власти и как института гражданского общества. «Основы...» должны наиболее четко показать, какое местное самоуправление и в каких институциональных формах наиболее сообразно современному состоянию экономики и социума России. Документ должен содержать в себе программу действий Федерации и регионов по деформализации самоуправления за счет все более широкого, прямого включения граждан в деятельность его институтов. Эту деформализацию мы просматриваем по нескольким направлениям.

Прежде всего муниципальное пространство страны необходимо реально выровнять. Крупные города, с населением, скажем, свыше 500 тыс. человек, целесообразно в обязательном порядке перевести в модель городских округов с внутригородскими муниципальными образованиями или даже систему субрегионального государственного управления, поскольку в таком едином «демографическом пространстве» самоуправление граждан, равно как и использование непосредственных форм такого самоуправления, неизбежно оборачивается фикцией. На другой «чаше весов» — особо мелкие (прежде всего, сельские) муниципалитеты, которые территориально очень «доступны» населению, но в силу экономической несостоятельности для него просто неинтересны.

Во всех случаях использование непосредственных форм (процедур) участия населения в осуществлении местного самоуправления необходимо конкретизировать и жестко регламентировать. Должен быть расширен перечень вопросов, при решении которых использование этих форм (процедур) является обязательным сообразно условиям конкретных типов муниципальных образований. При этом реальный, а не формальный характер использования этих процедур должен устанавливаться федеральным законодателем и постоянно контролироваться как с федерального, так и с регионального уровня, а также через институты общественного контроля на местах.

Также обращает на себя внимание наличие в настоящее время в действующем законодательстве целого ряда ситуаций, связанных с деятельностью институтов местного самоуправления, которые закон предлагает решать «с учётом мнения населения». Это достаточно большой блок вопросов, связанных с изменением границ муниципальных районов и городских округов и входящих в их состав поселений; вхождения поселений в состав городских округов, слияния, упразднения и разделения различных типов муниципальных образований и пр. Особенностью здесь является то, что «мнение населения» во многих случаях по закону предполагается выявлять не непосредственно (референдум и пр.), а через решение представительных органов муниципальных образований. По нашему мнению, практика такого косвенного выявления мнения населения должна быть минимизирована, а для определенных типов муниципальных образований исключена полностью.

Наконец, трудно рассчитывать на активное включение населения в деятельность российского местного самоуправления, если оно и далее будет видеть его экономическую несостоятельность. За последние четверть века трудно найти какой-либо концептуальный или программный документ по проблемам российского местного самоуправления, в котором не ставилась бы задача укрепить его экономическую базу. Но продвижений в лучшую сторону здесь оказалось очень мало. В ходе реформы, начатой в 2003 г., скудные ресурсы местных финансов сразу же были «размазаны» почти по 25 тыс. местных бюджетов. Более

того, с момента начала реформы роль местных бюджетов в бюджетной системе страны стала существенно сокращаться. До реформы (начало 2000-х гг.) доля местных бюджетов в консолидированном бюджете Российской Федерации составляла порядка 25%, а в консолидированных бюджетах субъектов Федерации достигала 40% и даже 50%. К настоящему времени ситуация существенно изменилась. По данным за 2019 г., эти доли составляли, соответственно, уже 11,4% и 34,3%. Конечно, «Основы...» не могут заменить нормы налогового и бюджетного законодательства, но во всяком случае должны указать на те направления, по которым рассматриваемая проблема может быть решена в ближайшей перспективе.

Заключение

Проведённое исследование говорит о том, что подготовка новых «Основ...» по местному самоуправлению потребует сбора и анализа значительного объема информационных и аналитических материалов, проведения обследований и мониторингов той ситуации, которая ныне сложилась в среде российского местного самоуправления. На этой основе следует обосновать ту модель институциональной организации местного самоуправления, которая наиболее сообразна условиям современной России и которая в наибольшей мере будет создавать возможности реализации инициативы и ответственности граждан. Как было отмечено выше, эту организацию надо относительно выровнять. «Сверху» — ликвидировать особо крупные «псевдо»-муниципалитеты, проведя их структуризацию. «Снизу», несомненно, неизбежна ликвидация части поселенческих муниципалитетов, чья самостоятельность в экономическом плане является полной фикцией. Однако в целом «обратный» — после начала муниципальной реформы — процесс вымывания поселенческих муниципалитетов надо ограничить, введя для него жёсткие экономические критерии при обязательном прямом учете мнения населения относительно его желания сохранить «собственный» муниципалитет и активно участвовать в его работе. На базе новых «Основ...» и обновленной версии ФЗ №131 необходимо разработать государственную стратегию развития российского местного самоуправления.

ЛИТЕРАТУРА

- Барзгова Е.С. (2017). К истории местного самоуправления в России: эволюция отечественных теорий // Вопросы управления. №5 (48). С. 85–93.
- Благов Ю.В. (2016). Местное самоуправление в системе публичной власти: теоретический аспект // Вестник Омского университета. Серия: Право. №1 (46). С. 85–92.
- Бухвальд Е.М. (2014). Европейская Хартия местного самоуправления и зарубежный опыт в муниципальной реформе в России // Вестник Института экономики РАН. №2. С. 97–109.
- Бухвальд Е.М., Валентик О.Н. (2016). Как усилить гражданские начала в российском местном самоуправлении? // ЭТАП: Экономическая теория, Анализ, Практика. №2. С. 7–17.
- Ильина К.Е., Циндрин А.С. (2021). История развития местного самоуправления в России // Эпомен. №52. С. 157–167.
- Королева Е.Н., Курникова М.В. (2019). Современные формы участия населения в местном самоуправлении: от теории к практике реализации // Муниципальная академия. №4. С. 125–132.
- Кочетков М.И. (2011). К вопросу о реформировании местного самоуправления в России // Законность и правопорядок в современном обществе. №4. С. 143–149.
- Плотников А.А. (2020). Общественное участие в местном самоуправлении: декларации и реальность // Право и государство: теория и практика. №2 (182). С. 74–76.
- Попов С.И. (2010). Генезис и развитие местного самоуправления в России в советский период // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. №1. С. 24–33.
- Семенов М.И. (2019). Государственное вмешательство как ограничение самостоятельности местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. №2. С. 19–25.

- Симонова Е.В., Стялова И.К. (2013). Отношение населения к органам власти как фактор развития местного самоуправления // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. №7. С. 78–82.
- Шутов А.Ю. (2014). Отечественный опыт местного самоуправления: к 150-летию земской реформы в России // Вестник Российской нации. №2 (34). С. 18–34.
- Clément, K., Zhelnina, A. (2020). Beyond Loyalty and Dissent: Pragmatic Everyday Politics in Contemporary Russia // International Journal of Politics, Culture and Society. No. 33. Pp. 143–162.
- Kuhlmann S., Wayenberg E., Bergström T., Franzke J. (2021). The Essence and Transformation of Local Self-Government in Western Europe // The Future of Local Self-Government. Palgrave Studies in Sub-National Governance. T. Bergström, J. Franzke, S. Kuhlmann, E. Wayenberg (eds.). — London: Palgrave Macmillan, Cham. Pp. 1–14.
- Maykova E.Y., Simonova E.V. (2015). The participation of Russian citizens in local self-government: potential and real-life practices // International Journal of Economics and Financial Issues. Vol. 5. No. 35. Pp. 142–150.

Бухвальд Евгений Моисеевич

buchvald@mail.ru

Eugeniy Bukhvald

Doctor of Economics, Professor, Institute of Economics, Russian academy of sciences, Moscow

buchvald@mail.ru

WHAT LOCAL SELF-GOVERNMENT IS NECESSARY FOR MODERN RUSSIA?

Abstract. The article summarizes some results of the municipal reform in the Russian Federation, initiated on the basis of Federal Law No.131 of 2003. In general, the course of the reform and its main results has been fairly well considered in the national economic literature. The author makes an attempt to analyze the reform not from the point of view of what was actually achieved and what was not achieved during this stage of transformations in the system of Russian local self-government. The basic attention is paid to the question: why the assessments of the reform revealed such significant discrepancies: from confidence in the full solution of its main tasks to the complete failure of the reform due to the forced abandonment of many of its initial provisions and a return to the pre-reform situation in the system of sub-regional governance.

The research is based as well on the desire to answer the question to what extent the reform and its “counter-reforms” were determined with the degree of real demand for the institution of local self-government in modern Russia. In the research, the author proves the need to define properly argued further strategic vector of Russian local self-government development; the vector, corresponding to the nature of the Russian federal state, to the diversity of natural-geographical, socio-economic, national-ethnic and other conditions for the development of Russian regions. In this regard it's important to make objective assessment of a number of constitutional innovations, adopted in 2020, which largely affected the institution of Russian local self-government, as well as the nature of its relations with the state.

Keywords: *local self-government; municipal reform, Russian federalism, public administration, municipal administration, civil society.*

JEL Classification: A13; E02; L38; R58

REFERENCES

- Barazgova E.S. (2017). K istorii mestnogo samoupravleniya v Rossii: evolyuciya otechestvennyh teorij [On the History of Local Self-Government in Russia: the Evolution of Domestic Theories] // *Voprosy upravleniya*. №5 (48). Pp. 85–93.
- Blagov Yu.V. (2016). Mestnoe samoupravlenie v sisteme publichnoj vlasti: teoreticheskij aspekt [Local self-government in the system of public power: theoretical aspect] // *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya: Pravo*. №1 (46). Pp. 85–92.
- Buhvald E.M. (2014). Evropejskaya Hartiya mestnogo samoupravleniya i zarubezhnyj opyt v municipal'noj reforme v Rossii [The European Charter of Local Self-Government and Foreign Experience in Municipal Reform in Russia] // *Vestnik Instituta ekonomiki RAN*. №2. Pp. 97–109.
- Buhvald E.M., Valentik O.N. (2016). Kak usilit' grazhdanskie nachala v rossijskom mestnom samoupravlenii? [How to strengthen civil principles in Russian local self-government?] // *ETAP: Ekonomicheskaya teoriya, Analiz, Praktika*. №2. Pp. 7–17.

- Clément, K., Zhelnina, A. (2020). Beyond Loyalty and Dissent: Pragmatic Everyday Politics in Contemporary Russia // *International Journal of Politics, Culture and Society*. No. 33. Pp. 143–162.
- Il'ina K.E., Cindrin A.S. (2021). Istoriya razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossii [The History of the development of local self-government in Russia] // *Epomen*. №52. Pp. 157–167.
- Kuhlmann S., Wayenberg E., Bergström T., Franzke J. (2021). The Essence and Transformation of Local Self-Government in Western Europe // *The Future of Local Self-Government*. Palgrave Studies in Sub-National Governance. T.Bergström, J.Franzke, Kuhlmann S., E. Wayenberg (eds.). — London: Palgrave Macmillan, Cham. Pp. 1–14.
- Kochetkov M.I. (2011). K voprosu o reformirovanii mestnogo samoupravleniya v Rossii [On the issue of reforming local self-government in Russia] // *Zakonnost' i pravoporyadok v sovremennom obshchestve*. №4. Pp. 143–149.
- Koroleva E.N., Kurnikova M.V. (2019). Sovremennye formy uchastiya naseleniya v mestnom samoupravlenii: ot teorii k praktike realizacii [Modern forms of public participation in local self-government: from theory to practice of implementation] // *Municipal'naya akademiya*. №4. Pp. 125–132.
- Maykova E.Y., Simonova E.V. (2015). The participation of Russian citizens in local self-government: potential and real-life practices // *International Journal of Economics and Financial Issues*. Vol. 5. No. 35. Pp. 142–150.
- Plotnikov A.A. (2020). Obshchestvennoe uchastie v mestnom samoupravlenii: deklaracii i real'nost' [Public participation in local Self-government: Declarations and Reality] // *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika*. №2 (182). Pp. 74–76.
- Popov S.I. (2010). Genезis i razvitie mestnogo samoupravleniya v Rossii v sovetskij period [Genesis and development of local self-government in Russia in the Soviet period] // *Vestnik Rossijskogo universiteta družby narodov. Seriya: Politologiya*. №1. Pp. 24–33.
- Semenov M.I. (2019). Gosudarstvennoe vmeshatel'stvo kak ogranichenie samostoyatel'nosti mestnogo samoupravleniya [State intervention as a restriction on the independence of local self-government] // *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*. №2. Pp. 19–25.
- Simonova E.V., Styalova I.K. (2013). Otnoshenie naseleniya k organam vlasti kak faktor razvitiya mestnogo samoupravleniya [The attitude of the population to the authorities as a factor in the development of local self-government] // *Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie v XXI veke: teoriya, metodologiya, praktika*. №7. Pp. 78–82.
- Shutov A.Yu. (2014). Otechestvennyj opyt mestnogo samoupravleniya: k 150-letiyu zemskoj reformy v Rossii [The domestic experience of local self-government: to the 150th anniversary of the Land reform in Russia] // *Vestnik Rossijskoj nacii*. №2 (34). Pp. 18–34.