

Е.М. Бухвальд
О.Н. Валентик
А.В. Кольчугина
А.В. Одинцова

К новым «Основам государственной
политики в сфере развития местного
самоуправления»

Бухвальд Е.М., Валентик О.Н., Кольчугина А.В., Одинцова А.В.

К новым «Основам государственной политики в сфере развития местного самоуправления». Доклад. М.: Институт экономики РАН, 2021. – 43 с.

ISBN 978-5-9940-0716-7

В докладе исследуются проблемы разработки такого документа, как «Основы государственной политики в сфере развития местного самоуправления», с инициативой подготовки которого в начале 2020 г. выступил Президент Российской Федерации В.В.Путин. Рассматривается преемственность этой инициативы в сравнении с предыдущей, которая нашла свое отражение в принятом в 1999 г. аналогичном документе. Обозначается круг проблем развития российского местного самоуправления, как решенных, так и не решенных за прошедшую четверть века. При формулировке ключевых требований к новому документу преимущественное внимание уделяется вопросам укрепления экономико-правовых основ местного самоуправления, его институционального разнообразия, усиления в местном самоуправлении начал гражданского общества. Особый акцент в докладе сделан на проблемах стратегирования в муниципальном звене управления, а также на различных направлениях более активного использования потенциала межмуниципального сотрудничества.

Ключевые слова: местное самоуправление, местные финансы, пространственное стратегирование, государственная политика в сфере местного самоуправления.

Классификация JEL: R 12, R 58.

Bukhwald E.M., Valentik O.N., Kolchugina A.V., Odintsova A.V.

To new “The Fundamentals of state policy in the sphere of local self-government development“. Report. M.: Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, 2021. – 43 p.

The report examines the main problems, related to the preparation of such a document as “The Fundamentals of state policy in the sphere of local self government development“, initiated by the President of the Russian Federation Vladimir Putin at the beginning of 2020. The paper considers certain continuity of this initiative in comparison with similar document, adopted in 1999; outlines the system of Russian local self-government development problems, both solved and not solved over the past quarter of a century. In formulating the key requirements for new “Fundamentals...” priority attention is paid to the issues of strengthening economic and legal foundations of local self-government, to its institutional diversity, and to the strengthening the role of its civil society components. Special emphasis in the report is made on the problems of strategizing in the municipal level of management, as well as to the various directions towards more active use of the potential of inter-municipal cooperation.

Keywords: local self-government, local finance, spatial planning, state policy in the sphere of local self-government.

JEL Classification: R 12, R 58.

© Бухвальд Е.М., Валентик О.Н., Кольчугина А.В., Одинцова А.В., 2021

© Институт экономики РАН, 2021

© Валериус В.Е., дизайн, 2007

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	4
Глава 1. Институциональные характеристики и экономическая база российского местного самоуправления в период 1999–2021 гг.	6
Глава 2. Становление практики муниципального стратегирования	24
Глава 3. Развитие потенциала межмуниципального сотрудничества	30
Заключение	38
Литература	40

Введение

В ходе заседания Совета по развитию местного самоуправления 30 января 2020 г.¹ Президент РФ В.В. Путин внес предложение о подготовке обновленного документа, закрепляющего ключевые положения государственной политики в отношении данного самоуправления в стране. Это – «Основы государственной политики в сфере развития российского местного самоуправления» (далее – «Основы»). Озвученные Президентом страны новые «Основы» должны заменить собой аналогичный по характеру документ, принятый еще в 1999 г.²

Подобную инициативу следует рассматривать в контексте дальнейшего совершенствования экономико-правовых основ российской федеративной государственности, укрепления властно-управленческой вертикали, развития институтов гражданского общества и различных форм их взаимодействия с органами публичной власти. Это необходимо также для того, чтобы во многом по-новому позиционировать местное самоуправление во властно-управленческой вертикали страны сообразно недавно принятым изменениям и дополнениям в Конституцию РФ (Нанба, 2021; Степанов, 2021)³.

Важным посылом к корректировкам государственной политики в этом направлении является необходимость интеграции муниципального звена в практику стратегического планирования в целях усиления его вклада в достижение национальных целей развития и всей системы экономических и социальных приоритетов Российской Федерации. Значимость органов местного самоуправле-

-
1. См.: Заседание Совета по развитию местного самоуправления. Режим доступа: URL: <http://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» [электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_24661/.
 3. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/.

ния в достижении этих приоритетов отмечается в новой редакции «Стратегии национальной безопасности страны»⁴, а также в таком документе, как «Единый план по достижению национальных целей развития РФ на период до 2024 года и на плановый период до 2023 года»⁵.

Проблемы местного самоуправления в современной России носят многогранный, системный характер. В этой связи его перспективы должны быть, как мы полагаем, отражены документально – в виде стратегии развития этого важнейшего социально-экономического и общественно-политического института в стране. Следует предположить, что новым «Основам» государственной политики в сфере местного самоуправления должно также корреспондировать существенное обновление законодательной базы, регулирующей основы российского местного самоуправления как важнейшего института современного общества и государства. Авторы доклада вносят ряд предложений относительно ключевых положений новых «Основ», изменений и дополнений в законодательство по общим принципам организации местного самоуправления, а также по стратегическому планированию в Российской Федерации.

-
4. Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389271/.
 5. «Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года» (Утвержден Распоряжением Правительства РФ от 1 октября 2021 г. № 2765-р). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_398015/.

Институциональные характеристики и экономическая база российского местного самоуправления в период 1999–2021 гг.

Развитие экономико-правовых основ местного самоуправления постсоветского периода имеет уже достаточно продолжительную историю. Значимым шагом в этом направлении стало присоединение России к Европейской хартии местного самоуправления⁶ (Забавка, Зинченко, Хазов, 2020). При этом становление местного самоуправления в стране во многом повторяло противоречивую логику российских реформ. Оно прошло путь от первоначальной фактической утраты государственного контроля над ходом преобразований к их реальной нацеленности на приоритеты экономической стабильности, социального благополучия и обеспечения прав граждан. Однако для продвижения в этом направлении еще остаются значительные неиспользуемые возможности (Волотовская, 2021). Реализация этих возможностей в новых «Основах» во многом будет зависеть от того, насколько их положения будут отражать концептуально сформулированные представления о характере и стратегических целях намечаемых далее преобразований в сфере местного самоуправления. Как показывает зарубежный опыт, ситуация периодических корректировок в экономико-правовых основах местного самоуправления является весьма типичной, однако остается направленной преимущественно на децентрализацию управления и развитие начал гражданского общества (Kuhlmann, Wayenberg, Bergström, Franzke, 2021).

В качестве главных ориентиров подобных преобразований в Российской Федерации уже длительное время служат такие задачи, как совершенствование системы институтов местного самоуправления в стране; конкретизация их роли в единой властно-управленческой вертикали — публичной власти (Мирошников, 2021); укрепление экономических, в частности, финансово-бюджетных, основ

6. Европейская хартия местного самоуправления ETS N.122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) URL: <https://base.garant.ru/2540485/>.

функционирования всех видов муниципальных образований. Сюда же следует отнести проблему особенностей организации местного самоуправления на разного рода «особых» территориях (Быханова, Галкина, 2020). Вопросы взаимодействия муниципалитетов и государства, а также формальной и неформальной автономии местного самоуправления остаются одними из центральных и в зарубежных исследованиях по данному вопросу (The Future of Local Self-Government, 2021).

Наконец, нет сомнений в том, что реальный прогресс по обозначенным направлениям не может быть осуществлен в полной мере, если он не будет поддержан развитием самоуправления не только как института публичной власти, но и как института гражданского общества. Однако данный процесс протекает медленно, что во многом связано с отсутствием как актуальной стратегии или даже общей концепции государственной политики в этой сфере, так и ее адекватного теоретико-методологического обоснования (Ватлина, 2021).

В настоящее время статус «работающего» документа все еще закреплен за названными выше «Основными положениями государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» 1999 г. (далее – «Основные положения»). Однако этот документ уже изначально характеризовался наличием значительного числа общих положений. Это не давало оснований для целеориентированных правовых и институциональных преобразований в сфере российского местного самоуправления, а также неизбежно негативно сказалось и на качестве принятого в 2003 г. Федерального закона № 131 (далее – ФЗ 131)⁷. Тем не менее ряд положений документа 1999 г. способствовал позитивным сдвигам в сфере российского местного самоуправления.

Так, в «Основных положениях» констатировалось наличие в Российской Федерации отдельных территорий, где фактически отсутствовала система местного самоуправления. В настоящее время право населения на организацию местного самоуправления можно считать повсеместно и достаточно единообразно реализо-

7. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571.

ванным⁸. «Основные положения» указывали на наличие отдельных неопределенностей с разграничением полномочий местного самоуправления и органов государственной власти. В целом можно утверждать, что эта проблема была решена принятием ФЗ 131, когда для каждого вида муниципальных образований был сформирован перечень «собственных» полномочий (а затем был введен и институт так называемых добровольных полномочий) по вопросам местного значения.

Однако в полной мере признать «Основные положения» концептуальной базой принятого ФЗ 131, как и развернутой на его основе муниципальной реформы, затруднительно. Многие позиции ФЗ 131 уже выходили за рамки документа 1999 г. На деле эти новации во многом просто копировались с зарубежного опыта, прежде всего, Германии (Кутумов, 2021). Неслучайно в процессе работы над ФЗ 131 высказывались многочисленные предложения предварить принятие закона подготовкой нового концептуального документа, фиксирующего основные цели данного этапа реформирования российского местного самоуправления (Пространственное развитие российской экономики..., 2020). Однако эта разумная инициатива поддержки не получила. Закон в итоге принимался вне серьезной аргументации его основных новаций и четкого целеполагания. В этом смысле новые «Основы» должны создать системную базу для качественного обновления ФЗ 131 или, что предпочтительнее, — подготовки его полной новой редакции.

Постановка подобной задачи определяется тем, что сейчас практически впервые данный круг вопросов рассматривается на стыке таких важных новаций, как изменения и дополнения к Конституции РФ, переход к системе стратегического планирования и возросший акцент и даже «запрос» на укрепление в местном самоуправлении начал гражданского общества. Ключевые положения, подлежащие развернутому изложению в новых «Основах» и затем — законодательному закреплению, мы проанализируем по

8. Некоторым исключением в данном случае является организация местного самоуправления в городах федеративного значения — Москве и Санкт-Петербурге, где полномочия и экономические ресурсы внутригородских муниципальных образований существенно ограничены. Аналогичная ситуация в настоящее время узаконена и для различных видов территорий с особыми условиями хозяйствования (ст. 79; 80; 81; 82-82.6 ФЗ № 131), а теперь еще и в пределах так называемых федеральных территорий.

нескольким направлениям: институционально-правовые аспекты развития местного самоуправления; укрепление его экономической базы; развитие потенциала межмуниципального взаимодействия.

Процесс институционализации местного самоуправления в России в период реформ получил свое логическое завершение только в 1993 г., когда оно на конституционном уровне было окончательно закреплено как особая институция, сочетающая в себе начала централизованного управления и гражданского общества. В Конституции 1993 г. российскому местному самоуправлению гарантировалась финансово-экономическая обеспеченность на основе права на собственный бюджет; субъектам Федерации предоставлялась определенная самостоятельность в выборе организационных форм муниципализации. Вместе с тем первые несколько лет после принятия Конституции РФ 1993 г. продвижение по пути создания новой системы местного самоуправления было весьма противоречивым. Прогресс в этом направлении наметился только на основе осуществления положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁹.

Но и в этом случае многие важные положения закона так и остались нереализованными, например, относительно разработки и внедрения федеральных программ развития местного самоуправления. В целостном виде таких программ не было никогда. Ранее принимавшиеся и ныне действующие государственные программы ориентировались на решение экономических и социальных проблем отдельных типов муниципальных образований, не будучи нацеленными на развитие института местного самоуправления в совокупности всех его экономических, правовых, институциональных и иных составляющих.

Наиболее существенные позитивные изменения в местном самоуправлении обусловлены, как было отмечено выше, принятием ФЗ 131. Итогам реализации этого закона и инициированной им муниципальной реформы посвящено большое количество науч-

9. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7642/ (недействующий).

ных исследований, в том числе и весьма критических. Закон «обвиняли» в том, что он носит явно выраженный «антифедералистский» характер и формирует слишком жесткую структуру институтов местного самоуправления, лишь номинально отражает сущность и механизм его осуществления как института гражданского общества и пр. Было обоснованно отмечено, что список представленных в законе видов муниципальных образований уже изначально был недостаточен с учетом многообразия социально-экономической и демографической ситуации в регионах страны (Бухвальд, Ворошилов, 2018).

Соглашаясь со многими подобными критическими оценками, заметим только, что на основе данного закона и с учетом его последующих корректировок удалось в основном исключить «лакуны» в муниципальном пространстве России, сформировать перечень полномочий по вопросам местного значения, причем дифференцировано для различных видов муниципалитетов. Были закреплены условия финансирования переданных органам местного самоуправления государственных полномочий. Пусть и достаточно формально, но были обозначены основные формы «включения» населения, гражданского общества в непосредственное осуществление основных функций местного самоуправления (гл. 5 ФЗ 131). Позднее, с целью большей гибкости в организации местного самоуправления, система его институтов была дополнена муниципальными округами (преимущественно для объединительных процессов среди сельских поселений) и внутригородскими муниципальными образованиями вне городов федерального значения.

Но тем самым обнаружилась явная непоследовательность в реформировании российского самоуправления. Так, в 2003 г. ФЗ 131 ликвидирует внутригородские муниципальные образования (кроме городов федерального значения). Спустя 10 лет этот институт муниципальной организации возвращается, хотя на данный момент этим правом воспользовались только 3 города России¹⁰. Не удалась в полной мере и попытка «приблизить местное самоуправление к населению» за счет создания более 20 тыс. поселенческих муниципалитетов. Многие из них оказались экономически нежизнеспособны и

10. К настоящему времени на такую децентрализацию городского местного самоуправления решились всего три города России – Махачкала, Самара и Челябинск.

впоследствии были упразднены. Всего с момента полной реализации реформы исчезло более 4 тыс. муниципальных образований, прежде всего, сельских поселений. Уже есть ряд субъектов Федерации, где поселенческий уровень муниципалитетов ликвидирован полностью, например, Московская, Калининградская, Магаданская, Сахалинская области. Но в большинстве регионов страны этот вид муниципальных образований сохраняется, хотя и с трендом их укрупнения.

В результате таких реформ постоянно сокращается число муниципальных образований, но увеличивается количество населенных пунктов, не являющихся ими. Межрегиональные различия в ходе этих процессов отражают закономерное стремление субъектов Федерации адаптировать систему субрегионального управления к специфике социально-экономических условий «своего» региона. Положительные же результаты реформы связаны с появлением регулярной информации о муниципальных образованиях и местных бюджетах России, поскольку до 2005–2006 гг. российская статистика оперировала данными, в которых смешивались элементы административно-территориального деления страны и ее муниципальной организации.

В результате складывалось известное противоречие: на рубеже 2000-х гг. Росстат показывал наличие в Российской Федерации порядка 11–12 тыс. муниципальных образований, а Минфин России констатировал наличие в бюджетной системе страны примерно 5 тыс. местных бюджетов – формально необходимого признака самостоятельного муниципального образования. В этом смысле наличие в Российской Федерации примерно 5 тыс. муниципальных образований разного уровня можно было принять за исходную точку перед осуществлением муниципальной реформы 2003 г.

Изменение общего числа и состава муниципальных образований в России уже непосредственно в ходе реформы показано в табл. 1.

Таблица 1. Динамика и состав муниципальных образований в Российской Федерации по итогам реформы 2003 г.

На начало года	В том числе:									
	Всего	муниципальные районы	муниципальные округа*	городские округа	городской округ с внутригородским делением*	внутригородской район*	внутригородское муниципальное образование города федерального значения	городское поселение	сельское поселение	
2005	24508	1817	-	526	-	-	236	1823	20106	
2006	24200	1793	-	520	-	-	236	1732	19919	
2010	23907	1829	-	512	-	-	236	1739	19591	
2020	20846	1673	33	632	3	19	267	1398	16821	
2021	20303	1606	100	630	3	19	267	1346	16332	

* до 2020 г. данные типы муниципальных образований отсутствовали.

Составлено по: данные статистических сборников «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации» за соответствующие годы.

Однако во многом закономерный по своей природе «обратный» процесс укрупнения российских муниципалитетов нельзя пускать «на самотек». Именно поселенческий уровень в наибольшей мере олицетворяет собой особую природу местного самоуправления граждан. Неслучайно имели место прецеденты судебного оспаривания гражданами решений о ликвидации поселенческих муниципальных образований (*Давитадзе, Иванов, 2021*). Важную роль в регулировании этого процесса может сыграть использование принципа экономической целесообразности самостоятельного муниципального образования. В частности, таким критерием может служить способность муниципального образования осуществлять свои полномочия при нормативе расходов местного бюджета на управленческие нужды в размере, например, не более 25% его расходной части. Определенным ограничителем «сверху» может стать установление предельной численности населения в едином муниципальном образовании, соответствующей возможности использовать прямые формы народовластия. Такая формула может быть реализована путем законодательного закрепления обязательности формирования внутригородских муниципалитетов в крупных городах, например, с численностью населения 500 тыс. чел. и более.

Глубокий институциональный смысл имеет и вопрос о поддержании единого пространства местного самоуправления в Российской Федерации. Выше уже отмечалось, что одним из достижений (на базе ФЗ 131) стало обеспечение единства муниципального пространства и муниципальной организации в Российской Федерации. На момент завершения реформы исключение составляли только два города федерального значения – Москва и Санкт-Петербург. Здесь устройство и финансирование местного самоуправления было выведено из-под федерального законодательства и целиком отдано «на откуп» законодательству данных субъектов Федерации. В результате фактический управленческий и экономический статус муниципалитетов в данных городах был минимизирован до уровня, несопоставимого с положением местного самоуправления в других регионах России (*Поротикова, Стрельников, 2020*). Однако затем ситуация, что говорится, «поползла».

Действительно, уже сейчас гл. 11 ФЗ 131 содержит 10 статей, касающихся особенностей организации местного самоуправ-

ления в пределах различных «особых» территорий и публично-правовых образований их локализации. К ним относятся следующие территории: приграничные; опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР); «Сколково»; муниципальных образований, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях; инновационных научно-технологических центров и пр.

В большинстве случаев эта «особость» местного самоуправления в пределах данных территорий сводится к передаче части полномочий их органов неким иным структурам – как государственного, так и негосударственного характера (Быханова, Галкина, 2020. С. 57–61). Теперь сюда должны добавиться и аналогичные по сути особенности организации местного самоуправления в пределах федеральных территорий. Возможности создания таковых сейчас не только отражены в новой редакции Конституции РФ, но и получили практическое развитие в федеральном законодательстве¹¹.

Нарушение принципа «единого муниципального пространства» страны, которого так долго добивались, во всех этих случаях налицо, и эта ситуация может развиваться и далее. В этой связи следует обратить внимание на еще одну проблемную новацию в Конституции РФ. В ч. 3 ст. 131 теперь говорится, что особенности осуществления публичной власти могут устанавливаться федеральным законом не только на территориях городов федерального значения, но и в пределах административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях. В этом случае не исключена возможность возврата к практике субрегионального государственно-муниципального управления, которая существовала у нас в ряде субъектов Федерации до реформы 2003 г.

Здесь необходимо зафиксировать принципиальную позицию федерального центра по вопросу о возможности (целесообразности) использования институтов субрегионального государственного управления и, главное, о пределах изымаемости полномочий

11. Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_371784/. Предполагается, что Федеральная территория «Сириус» должна иметь свой Устав, свой Совет и даже свой бюджет, хотя источники его формирования не ясны. Для федеральной территории создается особая система управления, которой частично переданы полномочия субъекта Федерации (в том числе и по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов), а также полномочия органов местного самоуправления.

местного самоуправления. Поскольку в практике управления «особыми» территориями разного вида подобного рода изъятия, видимо, неизбежны, то в новых «Основах» целесообразно определить, какие полномочия муниципалитетов могут быть в тех или иных случаях переданы иным структурам управления ими, а какие отчуждению не подлежат, поскольку являются смыслом и целью самоуправления граждан.

Но наиболее значимо то, что в законодательном регулировании длительное время остается без надлежащего раскрытия целый ряд принципиальных вопросов, касающихся позиционирования местного самоуправления в экономической и социально-политической системе страны. Прежде всего, это касается важного конституционного положения о невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти. Сначала без особых разъяснений это положение Конституции 1993 г. было повторено в ФЗ 154 (п. 5 ст. 14), а затем включено и в ФЗ 131 (п. 4 ст. 34). В отсутствие официальных разъяснений экспертами давались различные трактовки практического смысла этого «невхождения» — от чисто процедурных аспектов в рамках «вертикали» принятия управленческих решений до его аналогии с полным обособлением местного самоуправления от государства (Ватлина, 2021). Однако большинство экспертов сходятся во мнении, что тезис о подобном «невхождении» в российских условиях имеет, скорее, символическое значение. Особенно явно это проявляется на фоне значительной зависимости местного самоуправления от государственной финансовой поддержки (экономическое огосударствление местного самоуправления), а также наличия значительного числа делегированных муниципалитетам государственных полномочий и пр.

Некоторое продвижение в этом направлении было достигнуто при внесении в 2020 г. изменений и дополнений в Конституцию РФ (Бабичев, 2021). В новой редакции Конституции РФ (ст. 12) сохранено положение о том, что «Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». При этом внесено дополнение (ч. 3 ст. 132), что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения».

Конечно, смысл и практические управленческие последствия взаимодействия государства и местного самоуправления в единой системе публичной власти еще нуждаются в конкретизации. Это в равной мере касается и нового конституционного положения (п. 1.1 ст. 131) относительно возможности для государственных структур в отдельных случаях принимать участие в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от нее должностных лиц местного самоуправления (административное огосударствление местного самоуправления).

В этой связи необходимо, чтобы новые «Основы» конкретизировали то, что именно в организации местного самоуправления как звена публичной власти относится к предметам исключительного ведения Российской Федерации, что – к предметам ведения субъектов Федерации и какие вопросы структуры органов местного самоуправления определяются населением самостоятельно (например, через систему местных референдумов). Эта необходимость связана с тем, что и в обновленном тексте Конституции РФ сохраняется норма ч. 1 ст. 132, где говорится о том, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно и – как теперь дополнено – в соответствии с общими принципами его организации, установленными федеральным законом. В последнем случае, судя по всему, имеется в виду ФЗ 131, где, однако, никаких таких «общих принципов» не обозначено. В этом смысле то, какими именно принципами и рамками должно руководствоваться население при «самостоятельном» определении структуры органов местного самоуправления, также подлежит конкретизации в новых «Основах».

Сказанное выше адресует нас к другой чрезвычайно важной проблеме, которая, как мы полагаем, должна получить развернутое изложение в новых «Основах». Это вопрос об усилении в российском местном самоуправлении начал гражданского общества. Не переставая быть частью публичной власти, местное самоуправление – в силу своей природы – в равной мере выступает носителем гражданских инициатив, ответственности и общественного контроля (Асатрян, 2021; Сорокина, 2020). ФЗ 131 содержит указание на возможность использования различных форм непосредственного народовластия. Однако формальное узаконение и реаль-

ное применение — принципиально разные вещи. Как показывают исследования, практика использования таких форм народовластия в российских условиях незначительна. В стране есть огромное количество муниципалитетов, в которых никогда не проводилось ни местных референдумов, ни сходов или собраний граждан и пр. В известном смысле утверждается формула о «самоуправлении без населения».

Поддержание в местном самоуправлении баланса между его ролью как реализатора установленного круга публичных функций и как внесударственного общественного института остается одной из наиболее важных задач, признаваемой также зарубежной практикой муниципального развития (*Кутумов, 2021; Rudyte, Kontrimaite, 2020; Ruge, Ritgen, 2021*). Пути решения этой задачи применительно к российским условиям должны найти отражение в новых «Основах». От этого документа мы вправе ожидать не только четких ориентиров, связанных с расширением рамок применения прямых форм народовластия (местные референдумы, сходы и правотворческая инициатива граждан, собрания и конференции граждан и пр.), но и утверждения принципа обязательности их использования при принятии определенных решений на муниципальном уровне. Особенно это касается процедур реформирования и, тем более, ликвидации муниципалитетов, где важно максимально расширить применение названных выше прямых форм народовластия.

Чрезвычайно важной, подлежащей рассмотрению в новых «Основах», является проблема укрепления экономической, прежде всего, финансово-бюджетной, базы муниципального управления. Только адекватная экономическая основа позволяет местному самоуправлению не только полноценно функционировать как звено публичной власти, но и укрепляет его авторитет в качестве института гражданского общества. На деле ни ФЗ 131, ни новые «Основы» сами, вне изменения налогово-бюджетного законодательства, исправить эту ситуацию не могут. Однако в этих документах, по крайней мере, должны быть определены ключевые направления решения этой проблемы в перспективе.

Ранее (до 2009 г.) финансовые аспекты деятельности органов местного самоуправления регулировались особым Федеральным

законом «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»¹². В ФЗ 154 делались «жесткие» акценты на ответственности государства в отношении финансово-бюджетной обеспеченности институтов местного самоуправления. Так, закон относил к числу полномочий Федерации в отношении местного самоуправления такие важные для муниципалитетов обязательства, как: «установление государственных минимальных социальных стандартов»; «принятие федеральных программ развития местного самоуправления»; «обеспечение федеральных гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления». Здесь же были и такие позиции, как «обеспечение сбалансированности минимальных местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности»; «обеспечение государственных минимальных социальных стандартов».

В настоящее время данный круг вопросов концептуально регулируется в гл. 8 ФЗ 131 «Экономическая основа местного самоуправления». Однако теперь, в отличие от ФЗ 154, здесь полностью исключены указания на федеральные гарантии финансовой самостоятельности и самодостаточности местного самоуправления, обеспечение минимальных местных бюджетов на основе установленных минимальных социальных стандартов и пр. В итоге, несмотря на принятие за последнюю четверть века целого ряда программ и концепций бюджетного федерализма, в настоящее время финансовую базу местного самоуправления по-прежнему характеризует неадекватность располагаемых бюджетных средств возложенным на муниципалитеты полномочиям. Сохраняется высокая зависимость местных финансов от перераспределительных процессов в бюджетной системе страны.

В ходе муниципальной реформы финансовые ресурсы российского самоуправления оказались «размазаны» по тысячам новых муниципальных бюджетов. До реформы (конец 1990-х – начало 2000-х гг.) доля местных бюджетов в консолидированном бюджете РФ (по расходам) составляла порядка 25–26%, а в консолидированных бюджетах субъектов Федерации достигала 40% и даже

12. Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_16217/ (недействующий).

50%. К настоящему времени ситуация существенно изменилась. По данным за 2020 г., эти доли составляли соответственно уже 11,8% и 32,2%. Другими словами, российское местное самоуправление в настоящее время практически полностью функционирует за счет государственных средств (если считать таковыми все виды поступлений в местные бюджеты за исключением собственно местных налогов).

По данным обследования Министерства финансов РФ, в 2020 г. на два используемых в настоящее время местных налога приходилось 15,2% налоговых доходов муниципальных бюджетов и 6,3% их собственных доходов в целом¹³. Доля межбюджетных трансфертов (без субвенций) в собственных доходах местных бюджетов (бюджетное законодательство трактует как «собственные доходы» все виды поступлений в соответствующий бюджет, кроме субвенций на исполнение переданных полномочий) в 2020 г. превысила 50%. В 2020 г. доля муниципалитетов, не получавших дотаций, в том числе замененных дополнительными нормативами налоговых отчислений, составляла 5,0%, из них 5,6% — для городских округов и 0,5% — для муниципальных районов. При этом никаких изменений в позитивную сторону, как показывают данные табл. 2 и 3, не происходит.

Без опоры на государственные финансовые ресурсы российское местное самоуправление сразу оказалось бы на положении банкрота. Особенно это касается поселенческого звена муниципального управления. Хотя сельские поселения составляют примерно 80% всех действующих муниципалитетов, на них приходится лишь около 6,8% собственных доходов местных бюджетов. В этой ситуации самоуправление не просто теряет доверие со стороны населения, но и постепенно принимает вид местного администрирования или «самоуправления муниципальных чиновников».

13. Информация о результатах мониторинга исполнения местных бюджетов в субъектах РФ за 2019–2020 гг. М.: Минфин России, 2020. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/. 2021. Бюджетное законодательство трактует как «собственные доходы» все виды поступлений в соответствующий бюджет, кроме субвенций на исполнение переданных полномочий.

Таблица 2. Местные налоги в доходах местных бюджетов в России в 2009–2020 гг. (в %)

Показатели	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Доля местных налогов в собственных доходах местных бюджетов	5,7	5,9	5,0	6,3	6,5	7,7	8,4	7,9	8,1	7,5	6,7	6,3
Доля местных налогов в налоговых доходах местных бюджетов	14,2	14,4	12,7	15	15,1	18,4	19	17,6	18,0	16,9	15,8	15,2

Составлено по: данные ежегодных мониторингов местных бюджетов, проводимых Минфином России.

Тесное взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления обеспечивается также участием последних в реализации большого круга государственных полномочий (в основном полномочий социального характера), переданных им, прежде всего, со стороны субъектов Федерации. В 2020 г. затраты на реализацию переданных полномочий формировали 32,6% расходной части местных бюджетов, в том числе 31,3% – для городских округов и 41,8% – муниципальных районов¹⁴.

Таблица 3. Доля низкодотационных и бездотационных муниципальных образований

Муниципальные образования*	Доля соответствующих муниципальных образований в их общем количестве, %**							
	Всего	ГО	МР	ГП	СП	ГО с ВГД	ВГР	ВГ МО
2007								
II	3,4	1,9	1,7	4,1	3,3	-	-	-
2008								
II	1,0	0,4	0,0	2,4	0,5	-	-	-
2009								
II	0,9	0,0	0,2	2,3	0,8	-	-	-
2010								
II	1,8	13,9	0,0	5,2	1,3	-	-	-
2011								
II	1,5	0,2	0,0	3,0	0,9	-	-	-
2012								
II	2,0	18,0	0,1	2,8	1,0	-	-	-
2013								
II	1,3	0,0	0,0	1,3	0,6	-	-	-
2014								
II	0,5	0,0	0,0	1,3	0,3	-	-	-
2015								
I	15,5	23,1	8,0	41,9	13,1	0,0	0,0	68,8
II	5,2	7,4	2,0	18,6	3,5	0,0	0,0	68,4

14. Там же.

Окончание табл. 3

Муниципальные образования*	Доля соответствующих муниципальных образований в их общем количестве, %**							
	Всего	ГО	МР	ГП	СП	ГО с ВГД	ВГР	ВГ МО
2016								
I	12,4	21,5	5,4	40,7	9,4	66,7	0,0	73,4
II	4,7	7,9	1,6	17,4	3,0	33,3	0,0	0,0
2017								
I	13,6	20,4	5,5	40,8	10,9	66,7	0,0	70,0
II	5,0	8,3	2,2	19,1	4,1	33,3	0,0	0,0
2018								
I	13,8	19,6	4,2	42,6	11,4	66,7	15,8	63,6
II	5,1	6,0	1,4	17,3	3,6	33,3	0,0	62,3
2019								
I	15,7	18,8	5,3	43,3	13,7	66,7	0,0	60,6
II	4,6	4,8	0,9	14,5	3,4	0,0	0,0	59,3
2020								
I	15,3	20,5	3,4	47,2	12,4	80,0	15,8	77,1
II	5,0	5,6	0,5	14,5	3,7	40,0	15,8	57,3

* I – муниципальные образования, где дотации, в том числе замененные дополнительными нормативами отчислений, составляют менее 5% собственных доходов местного бюджета; II – муниципальные образования, не получающие дотаций, в том числе замененных дополнительными нормативами отчислений.

** ГО – городской округ, МР – муниципальный район, ГП – городские поселения, СП – сельские поселения, ГО с ВГД – городской округ с внутригородским делением, ВГР – внутригородской район, ВГ МО – внутригородские муниципальные образования городов федерального значения. Муниципальные округа в 2019 г. еще не учитывались; в 2020 г. их показатели составили 10,0% и 6,7% соответственно.

Примечание: данные табл. не вполне сопоставимы по годам ввиду изменения числа и структуры муниципальных образований по видам, а также перераспределения между ними доходных источников и расходных обязательств.

Составлено по: данные ежегодных мониторингов местных бюджетов, проводимых Минфином России.

В итоге складывается впечатление нарастающего противоречия. С одной стороны, государство как бы усиливает свои требования в отношении местного самоуправления, в частности, в плане его активного участия в реализации и софинансировании государственных программ и национальных проектов. По данным Минфина России, в 2020 г. муниципалитеты профинансировали свое «соучастие» в региональных проектах на сумму 468 млрд руб. (почти 10% расходов местных бюджетов). В настоящее время получение средств в рамках государственных программ и проектов как федерального, так и регионального уровня часто оказывается даже более значимым фактором решения хозяйственных и социальных задач муниципалитетов, чем средства местного бюджета. С другой стороны, заметно, что государство, усиливая свои регулирующие и контролирующие

функции в сфере местного самоуправления, постепенно снимает с себя гарантии достаточности местных бюджетов (кроме финансирования переданных полномочий), формирующих основу экономической самостоятельности, заинтересованности и управленческой активности муниципалитетов разного уровня, а также степень доверия к ним со стороны населения.

Просто предложений по передаче отдельных видов налоговых и неналоговых поступлений в пользу местных бюджетов сегодня уже недостаточно. Новые «Основы» должны включать в себя программу действий государства по развитию экономической базы российского местного самоуправления. Для этого необходимо обозначить ключевые этапы и направления достижения финансово-бюджетной устойчивости местного самоуправления на основе нескольких каналов. Это – повышение роли (и, возможно, расширение круга) местных налогов с более полным использованием локальной налоговой базы¹⁵; межбюджетные трансферты с усилением значимости их стимулирующего («премиального») компонента; открытость принципов и конкретных параметров участия муниципальных образований в реализации государственных (федеральных и региональных) программ и проектов.

В последнем случае необходимо добиться обоснованной картины распределения средств таких программ и проектов между муниципальными образованиями с различной степенью бюджетной обеспеченности. Это также важно, как и обеспечение соответствия «вещественного наполнения» программ и проектов (как правило, объектов капитального строительства) реальным нуждам соответствующих муниципалитетов и их населения; сбалансированности средств по этим объектам в разрезе капитальных и текущих затрат, так как последние обычно остаются за самими муниципалитетами.

Проведенные анкетирования и собеседования (Владимирская, Рязанская и Кировская области) демонстрируют практически единодушное мнение работников муниципального управления. Оно заключается в следующем: поскольку за прошедшие двадцать лет с

15. Следует обратить внимание, что в ходе внесения изменений и дополнений в Конституцию РФ из текста ч. 1 ст. 132 было изъято не соответствовавшее реалиям положение о праве органов местного самоуправления «устанавливать» местные налоги (сейчас – только вводить и взимать такие налоги, установленные федеральным законодателем).

момента старта муниципальной реформы (1993 г.) для укрепления финансовых основ поселенческого звена местного самоуправления практически ничего сделано не было, единственным возможным решением может быть только объединение мелких, особенно сельских, муниципалитетов в городские и муниципальные округа. Конечно, такие объединительные процессы могут дать некоторую экономию управленческих затрат, но автоматически превратить несколько «бедных» муниципалитетов в один «богатый» такая мера все же не позволит.

Становление практики муниципального стратегирования

В рамках формирующейся системы стратегического планирования проблемы, связанные с развитием российского местного самоуправления, обусловлены тремя моментами. Во-первых, оно действует как самостоятельный участник (субъект) стратегического планирования. Во-вторых, муниципалитеты сами являются объектом долгосрочного стратегирования, в том числе в схемах территориального и пространственного планирования субъектов Федерации. Наконец, в-третьих, актуальной задачей является утверждение практики стратегического планирования для субрегиональных территориально-экономических структур, не являющихся самостоятельными публично-правовыми образованиями, но характеризующихся особыми режимами хозяйственной и управленческой деятельности. Очевидно, что эти проблемы должны получить адекватное отражение в новых «Основах», в частности, в разделе «Местное самоуправление и развитие практики стратегического планирования» в виде указания на специфику использования различных моделей стратегирования в тех или иных типах муниципальных образований (Бухвальд, Митрофанова; 2017; Бухвальд, Валентик, 2020).

Кроме того, в новых «Основах» должно быть сформировано долгосрочное видение того, какова в целом модель организации местного самоуправления, которая адекватна условиям современной России (основные институты; степень федерализации регулятивных начал в отношении местного самоуправления; баланс публичной власти и начал гражданского общества и пр.). Принятие в 2014 г. Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – ФЗ 172)¹⁶ давало определенные надежды полагать, что его объектом станут не только различные хозяйственные и социальные процессы в стране, но в равной мере и те новации институционального характера, которые должны были

16. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/.

бы обеспечить реализуемость всех иных целей данного планирования. Однако на деле институциональный компонент такого планирования реализован не был. Такие системно важные для развития страны, ее экономики и социальной сферы институты, как федеративное устройство и организация местного самоуправления, стратегического видения на перспективу в законе не получили, а система институциональных, экономических и правовых основ российского местного самоуправления не была реально обозначена как особый объект стратегического планирования. Возникло явное противоречие, на которое сразу обратили внимание многие правоведы: название закона говорит о стратегическом планировании в целом, а его текст регулирует деятельность лишь публично-правовых участников такого планирования – Федерации, ее субъектов и – условно – муниципальных образований (Казанцев, 2018).

При этом изначально роль муниципалитетов как субъектов стратегического планирования была обозначена в ФЗ 172 весьма неконкретно. Это парадоксальная ситуация. Дело в том, что стратегическое планирование, как функция публичной власти, «стартовало» в стране в 1990-е гг. именно с муниципального звена управления. И до принятия ФЗ 172 подобная практика планирования достаточно широко охватила крупнейшие города России, а также муниципальные районы (Ватлина, 2021). В частности, весьма негативным оказалось и то, что в данном законе муниципальное стратегирование изначально было заявлено опциональным, а не обязательственным, что вообще не очень характерно для подобного рода нормативно-правовых документов. Закон определял полномочия органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования, а также фиксировал три его основных направления (блока документов): стратегия социально-экономического развития и план мероприятий по ее реализации; прогноз социально-экономического развития и бюджетный прогноз; муниципальные программы.

Кроме того, первоначально право на социально-экономическое стратегирование делегировалось только муниципальным районам и городским округам. Лишь в 2017 г. это ограничение было снято¹⁷. Формально в круг потенциальных участников стратегического плани-

17. Строго говоря, разрабатывать поселенческие стратегии и до этого не запрещалось: нельзя было тратить на эти цели бюджетные средства.

рования вошли тысячи поселенческих муниципалитетов. Это касается и ряда новых институтов в системе местного самоуправления, таких как муниципальные округа и внутригородские муниципальные образования. Однако хотя поселения и вошли в круг потенциальных участников стратегического планирования, в большинстве случаев их экономические, кадровые и информационные ресурсы практически не соответствуют такой масштабной задаче в полном объеме.

Также лишь в 2017 г. соответствующие положения ФЗ 172 нашли отражение в законодательстве о местном самоуправлении. В Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ФЗ 131) в ст. 17 «Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения» был внесен п. 4.4, фиксирующий, что данные органы обладают полномочиями в сфере стратегического планирования, предусмотренными ФЗ 172. Соответственно, ст. 28 ФЗ 131 «Публичные слушания, общественные обсуждения» закрепила положение о том, что предметом таких слушаний должен быть проект стратегии социально-экономического развития муниципального образования. Таким образом, дополнения в профильный закон по местному самоуправлению, касающиеся вопросов стратегического планирования, носили чисто формальный характер и не раскрывали в достаточной мере особенности применения этой практики управления на муниципальном уровне. Разумеется, и новые «Основы», и обновленный вариант ФЗ 131 должны восполнить этот недопустимый пробел нормативно-правового регулирования.

Существенными препятствиями к активному включению муниципального звена управления в практику стратегического планирования и к использованию местных стратегий как рычага социально-экономического развития территорий являются не только названные выше правовые неопределенности, но и отмеченное отсутствие адекватной, стабильной экономической базы, прежде всего, вследствие сохраняющейся высокой дотационной зависимости бюджетов большинства российских муниципалитетов.

Кроме того, принятие Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 г. (далее – Стратегия) акцентировало внимание на необходимости интеграции в систему стратегического планирования ряда институций, касающихся простран-

ственной организации производства и расселения в стране. Эти институции отражают как уже достаточно прочно утвердившиеся в социально-экономическом развитии страны формы пространственной организации (моногорода, ОЭЗ, ТОСЭР и пр.), так и принципиально новые (по крайней мере, для опыта последних двух-трех десятилетий). К числу последних следует отнести такие институциональные новации, как геостратегические территории; макрорегионы; дифференцированные по потенциальной значимости (вкладу в ВВП) «точки роста» экономики страны и ее регионов, а также их «перспективные специализации». В равной мере актуализируются проблемы стратегирования социально-экономического развития агломерационных образований¹⁸, а также использования методов данного планирования в рамках такой институционально-правовой новации самого последнего времени, как «федеральные территории».

Закономерно возникает вопрос, как адекватно позиционировать эти элементы пространственной структуры экономики в рамках «вертикали» стратегического планирования. Следует отметить, что такие новации, как геостратегические территории, потенциальные «точки роста» экономики страны и ее регионов, а также их «перспективные специализации», в Стратегии представлены в весьма общем виде. Соответственно, пути четкого позиционирования этих новаций в системе стратегического планирования и публичного, в том числе муниципального, управления в целом еще не обозначились. В настоящее время можно выделить два основных вопроса, касающихся совершенствования практики муниципального стратегирования.

Первый из них затрагивает проблему перехода от имеющегося сейчас в ФЗ 172 опционального регулирования вопросов муниципального стратегирования к обязательственному для определенной группы институтов местного самоуправления. Данный вопрос должен быть решен на уровне федерального законодательства. Согласно действующему, субъекты Федерации не вправе навязывать «своим» муниципалитетам обязательность подготовки и «утверждения сверху» их стратегий. Но это только формально. В действительности часто осуществляется практика более или менее явного «выкручивания рук». Она предопределена ситуацией дотационной за-

18. Более подробно см. гл. 3. данного доклада.

висимости абсолютного большинства муниципальных образований, а также жизненной необходимостью для них участвовать в тех или иных государственных программах и региональных проектах субъекта Федерации.

Хотя муниципалитеты на такое давление «сверху» чаще всего отвечают «штамповкой» шаблонных документов, не отвечающих в полной мере сути стратегии как таковой. Однако подобную практику нельзя трактовать только как отрицательную. Даже самые «шаблонные» стратегии дают муниципальным руководителям шанс на более глубокое осмысление социально-экономической ситуации на «своей» территории и видение ее дальнейших перспектив, а руководству субъектов Федерации – на понимание наиболее востребованных направлений регионально-муниципальных управленческих взаимодействий. По нашему мнению, стратегическое планирование, как обязательное, должно быть адресовано только городским округам, муниципальным районам и округам. Поселениям же должна быть предложена в виде опциона либо некая упрощенная модель стратегического плана, либо сохранена возможность ограничиться вариантом прежних «комплексных планов» социально-экономического развития.

Помимо этого, неоднократно ставился вопрос о необходимости выделения, в том числе и с точки зрения практики стратегического планирования, особой группы российских муниципалитетов, где локализуются различные федеральные и региональные институты развития, «точки роста» и пр. Возможно, эту группу муниципальных образований следует перевести на особые принципы организации местного самоуправления (по сути, это довольно часто уже используется), специальные механизмы формирования местных бюджетов и, конечно, осуществления практики стратегического планирования. Прежде всего, это муниципалитеты, способные осуществить прямую поддержку промышленно-инновационной деятельности и по отношению к которым инструменты стратегического планирования могут иметь наибольший экономический и социальный эффект¹⁹. В эту группу должны попасть муниципали-

19. В соответствии с п. 4 ст. 16-2 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11507/) предусмотренная в нем поддержка инновационной деятельности «может осуществляться органами местного самоуправления».

теты, где располагаются федеральные наукограды; федеральные и региональные особые экономические зоны; промышленные парки и индустриальные округа; территории опережающего развития и прочие территории с особым статусом ведения хозяйственной деятельности. В данном случае также необходимы процедуры обязательного согласования стратегий данной группы муниципалитетов со стратегиями локализованных в них «институтов развития».

Второй вопрос касается тех рамок, в которых должна осуществляться практика муниципального стратегирования. Эта проблема связана с выбором сферы (предметных рамок) для муниципальных стратегий. Хорошо известно, что полномочия муниципалитетов по вопросам местного значения охватывают далеко не все условия (факторы) экономического и социального развития данных территорий, круг которых в последнее время даже сужается, в том числе за счет «добровольной» передачи отдельных из них на уровень субъекта Федерации²⁰.

Возникает дилемма: если осуществлять муниципальное стратегирование только в пределах полномочий по фактически исполняемым вопросам местного значения, то оно неизбежно будет ограничено значимым для развития территории, если же по всему кругу условий социально-экономического развития территории (что, казалось бы, более предпочтительно), то оно будет «вклиниваться» в круг полномочий субъекта Федерации, а в отдельных случаях — и полномочий Российской Федерации. Такие муниципальные стратегии (тем более на фоне нестабильности финансовой базы местных бюджетов) неизбежно принимают «вероятностный» характер и едва ли способны играть роль «рабочего документа» муниципальных администраций и, соответственно, вызвать активный интерес в плане общественного обсуждения. Выходом можно считать активизацию работы по правовому, методическому и информационному обеспечению муниципального стратегирования, в частности, утверждение нормы, согласно которой тем положениям муниципальных стратегий, которые выходят за рамки вопросов местного значения, должны корреспондировать соответствующие пункты стратегий развития субъектов Федерации и иных региональных документов стратегического планирования.

20. Так, во Владимирской области все медицинские учреждения, вплоть до малых фельдшерских пунктов, переданы под управление и финансирование субъекта Федерации.

Развитие потенциала межмуниципального сотрудничества

Одной из наиболее важных задач, связанных с разработкой новых «Основ», является создание условий и стимулов для полного раскрытия такого мощного фактора социально-экономического развития территорий, как различные формы межмуниципального сотрудничества. В современных условиях можно выделить несколько основных причин, определяющих важность развития межмуниципального сотрудничества, во многом выступающего позитивной альтернативой разного рода разделительным и объединительным процессам в муниципальной среде:

1) в условиях ограниченности средств местных бюджетов оно позволяет муниципалитетам реализовать так называемый синергетический эффект (*Попадюк, 2020*);

2) его механизмы становятся важным фактором оптимизации расходной части муниципальных бюджетов. Это преимущество особенно дает о себе знать в тех случаях, когда законодательно разрешено передавать на межмуниципальный уровень часть возложенных на органы местного самоуправления полномочий и, соответственно, часть доходов, поступающих в местные бюджеты (например, в Германии и во Франции);

3) через его механизмы становится возможным реализовать более крупные инвестиционные программы, инфраструктурные проекты локального характера, а также расширить рамки участия муниципалитетов в реализации крупных национальных и региональных проектов;

4) оно открывает дополнительные горизонты для становления практики стратегического планирования в системе местного самоуправления (*Иванов, Бухвальд, 2020*);

5) оно экономически «цементирует» агломерационные образования и позволяет эффективно управлять их развитием.

В данном докладе проблема межмуниципального сотрудничества рассматривается с двух точек зрения: разработки и реализации межмуниципальных программ, создания межмуниципальных социальных и иных учреждений и пр.; его роли как инструмента формирования агломераций и систем управления ими.

Анализ мирового и отечественного опыта показывает, что существуют три основные формы межмуниципального сотрудничества: ассоциативные, договорные и организационно-хозяйственные. В экономически развитых странах единство этих трех форм обеспечивает институционализацию и основные механизмы межмуниципального сотрудничества. За рубежом в рамках такого сотрудничества наиболее значимыми являются организационно-хозяйственные формы, с помощью которых решаются важнейшие задачи повседневной жизни населения. Речь идет о водоснабжении, сборе, вывозе и утилизации мусора и твердых бытовых отходов, транспортном обслуживании населения и пр.

Однако в России эта форма является наименее развитой. Ее используют лишь 264 муниципалитета страны. Наиболее распространенной в российских условиях является ассоциативная форма, в рамках которой получили развитие такие предусмотренные законом виды межмуниципального взаимодействия, как советы муниципальных образований, которые в настоящее время сформированы во всех субъектах Федерации. В ряде из них действуют советы глав городских округов, районные советы глав муниципальных образований и пр.

За период 2010–2020 гг. в стране на фоне общего сокращения количества муниципальных образований наблюдался рост активности их участия в межмуниципальных объединениях. К примеру, если в 2010 г. участвовали на добровольной основе в межмуниципальных объединениях и некоммерческих организациях 87,4% муниципалитетов, то в 2020 г. уже 96,3%. По данным ежегодного мониторинга развития местного самоуправления в Российской Федерации, российские муниципалитеты участвуют в следующих формах межмуниципального сотрудничества:

- около 17,8 тыс. – в ассоциациях или советах муниципальных образований субъектов Федерации;

- 571 муниципалитет (в пределах 63 субъектов Федерации) — в договорах или соглашениях о сотрудничестве с другими муниципальными образованиями.

Лишь приблизительно в 20 субъектах Федерации внедрена практика межмуниципальной кооперации для совместного решения отдельных вопросов местного значения. Например, в Ивановской, Липецкой, Челябинской, Смоленской, Вологодской и Новгородской областях, а также в Республике Мордовия с этой целью созданы межмуниципальные хозяйственные общества, специализирующиеся на обслуживании коммунальных систем, обеспечении транспортного обслуживания населения и пр. В целом, по данным Минюста России, учредителями муниципальных унитарных предприятий в настоящее время являются 4,5 тыс. муниципалитетов; муниципальных учреждений — около 6,2 тыс.

Неразвитость практики прямого хозяйственного взаимодействия муниципальных образований России во многом обусловлена наличием коллизий между нормами ФЗ №131-ФЗ и ГК РФ в части регламентации вопросов их учреждения и деятельности. В частности, не урегулированы формы и инструменты межмуниципального хозяйственного сотрудничества, отсутствует нормативно-закрепленный порядок заключения и реализации межмуниципальных соглашений.

Свою роль в недостаточном развитии практики межмуниципального сотрудничества, связанного с той или иной формой хозяйственной деятельности, играет и отсутствие достаточных экономических стимулов к формированию институтов такого сотрудничества. Это связано с опасением муниципальных образований в данном случае лишиться части финансовой помощи из вышестоящих бюджетов. Решение этого вопроса требует нормативно-правового регулирования. Заключение межмуниципальных договоров, различные хозяйственные формы межмуниципального сотрудничества, расширение возможностей для самостоятельного решения проблем местного значения — все это не должно быть поводом для отказа в получении той или иной финансовой помощи из вышестоящих бюджетов. Еще один значимый негативный фактор — недостаточность полномочий у муниципалитетов. При этом разные типы муниципальных образований имеют, согласно ФЗ 131, разный пере-

чень полномочий по вопросам местного значения, который к тому же постоянно пересматривается. В этих условиях эффективное межмуниципальное сотрудничество сталкивается со значительными трудностями.

Еще одним важным вектором реализации межмуниципального сотрудничества являются агломерационные процессы и создание механизмов эффективного управления ими. Как показывает практика, агломерационные процессы оказывают существенное воздействие на всю систему муниципального управления, особенно в крупных городах России (*Ворошилов, 2018*). В Стратегии особо отмечен нереализованный потенциал межмуниципального взаимодействия, в частности, в рамках развития городских агломераций.

Агломерации представляют собой важнейший феномен пространственного развития конца XX — начала XXI в. В современном мире число агломерационных образований исчисляется (при различиях в национальных подходах) сотнями. В Российской Федерации, согласно вышеуказанной Стратегии, в настоящее время насчитывается порядка 40 крупных и крупнейших городских агломераций (хотя в научной литературе фигурирует значительно большее число). Численность населения с начала 2000-х гг. в этих 40 агломерациях устойчиво возрастает и в настоящее время превышает 73 млн чел. В настоящее время во многих регионах страны активно работают над формированием «своих» агломерационных образований и стремятся к определенной формализации их статуса и направлений деятельности. Причины этих намерений варьируют, начиная от надежды субъекта Федерации получить дополнительные федеральные средства на социально-экономическое развитие вновь заявленных агломераций до стремления как-то потеснить органы местного самоуправления в решении вопросов формирования наиболее значимых территорий.

Исследования показывают, что городские агломерации представляют собой территориальные социально-экономические системы, в которых экспертами выделяются как позитивные, так и негативные стороны (*Колесников, 2021; Одинцова, 2021; Chróściel, Nowicki, 1974; Wang, 2018*). При этом баланс данных сторон во многом определяется эффективностью деятельности специализированных институтов управления агломерациями. Они формируются для

координации действий в сфере развития транспортной и иной инфраструктуры, реализации совместных программ в градостроительной сфере, совместного решения проблем экологического характера и пр.

В Стратегии агломерации позиционируются как центры концентрации научной, научно-технической и инновационной деятельности, а также сосредоточения наиболее продвинутых образовательных систем. В этом документе ставится задача обеспечения сбалансированного пространственного развития территорий, входящих в состав крупных и крупнейших городских агломераций, в частности, за счет содействия межмуниципальному взаимодействию в практике стратегического планирования²¹, формирования единой градостроительной политики, решения общих социально-экономических проблем, в том числе инфраструктурных и экологических.

Сам вектор ключевых направлений и условий деятельности агломераций (межмуниципальное взаимодействие при подготовке документов стратегического планирования, формирование единой градостроительной политики, совместное решение общих социально-экономических и экологических проблем и пр.) представлен в Стратегии достаточно верно. В пространственном аспекте речь идет, прежде всего, о необходимости препятствования полному «стеканию» экономической активности в центр агломерации с эволюцией всех ее остальных составляющих в преимущественно селитебные и рекреационные территории. Агломерация должна способствовать экономическому подъему всех ее составляющих, а не только «центра» (Fang, 2019).

Хотя агломерационные тенденции наблюдаются в России уже достаточно давно, до сих пор на федеральном уровне отсутствуют законодательные акты, регулирующие проблемы формирования и функционирования этого института пространственной организации экономики. Не обозначился единый подход к ключевым признакам агломерационных образований, определению их сущности, созданию механизмов управления ими и стратегированию их социально-экономического развития как единой территориальной целостности.

21. Следует отметить, что в действующей версии ФЗ 172 агломерации в качестве участника (субъекта или объекта) стратегического планирования вообще не упоминаются.

При этом следует учесть, что сами по себе агломерации (во всяком случае, в настоящее время) не являются особым видом публично-правовых образований, наделенных своими институтами представительной и исполнительной власти, «собственным» бюджетом. Обеспечение развития агломерации как целостной территориально-экономической системы возможно только на основе согласованных действий органов местного самоуправления поселений, составляющих ее, при взаимодействии с органами государственного управления регионального уровня (*Kössler, Kress, 2021*). Но для этого необходимо, чтобы основные принципы развития агломераций и процедуры управления ими были закреплены на законодательной основе и получили развернутое отражение в новых «Основах». Переход к системе стратегического планирования, в том числе и в его пространственном аспекте, еще более актуализировал решение этой проблемы (*Швецов, 2018; Бухвальд, 2021*).

Первая и главная задача на этом пути — дать законодательно зафиксированное определение агломерации (городской агломерации) и ее основных признаков. Целесообразно допустить в законе использование не одной, а нескольких моделей управления агломерацией на основе той или иной формы взаимодействия структур государственного и муниципального уровня, включая и модель субрегионального государственного управления.

Сказанное выше прежде всего касается законодательства о местном самоуправлении. Агломерации должны найти свое четкое место в системе отношений местного самоуправления, поскольку их значительные размеры и большое число проживающего в них населения не являются основаниями для недействия здесь основ муниципального развития и управления. При этом следует учесть то обстоятельство, что после муниципальной реформы, инициированной ФЗ 131, в Российской Федерации повсеместно (кроме городов федерального значения) были ликвидированы структуры субрегионального государственного управления. В результате в настоящее время все крупнейшие города России, в том числе города-миллионники, в той или иной мере представляют собой агломерационные образования, формально — муниципальные (городские округа), преимущественно единые. Поскольку все существующие и потенциальные городские агломерации (кроме Москвы, Санкт-Петербурга и

Севастополя) попадают в зону муниципальной организации, управление ими в равной мере должно регулироваться как специальным законом об агломерациях, так и законом об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. К сожалению, такой важный документ в сфере территориального планирования, как Градостроительный кодекс РФ, проблем развития агломераций не затрагивает.

К настоящему времени долговременная работа над федеральным законом об агломерациях еще не подошла к логическому завершению (Иванов, Бухвальд, 2020). Однако сейчас уже можно говорить о реальном продвижении в этом направлении, поскольку проект такого законодательного документа, подготовленный Минэкономразвития РФ, находится в высокой степени готовности²². Однако анализ этого документа показывает, что наряду с рядом положительных изменений в нем имеются некоторые расхождения со Стратегией, а также сохраняются и определенные «ниши» касательно систем управления внутри самих агломераций.

Важным является положение рассматриваемого законопроекта о том, что отнесение системы муниципальных образований к городским агломерациям осуществляется при условии заключения ими межмуниципального соглашения о совместном урегулировании вопросов местного значения, а также принятия их представительными органами решения о формировании межмуниципального координационного совета. По сути, такой совет, наделенный конкретными полномочиями, надо признать новым институтом в системе муниципального управления в Российской Федерации.

Но главный вопрос заключается в том, какими полномочиями будут обладать названные выше координационные советы городских агломераций, представляющие собой форму межмуниципального сотрудничества. К сожалению, идея деятельности координационных советов изложена в законопроекте крайне обобщенно. Взять, например, такую функцию, как «утверждение комплексного плана развития городской агломерации». Для утверждения любого плана и тем более для его реализации нужны четкие полномочия органа управления и достаточные экономические ресурсы. Однако

22. Проект Федерального закона «О городских агломерациях». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=199079#040256900775604193>.

в законопроекте финансово-экономическая сторона межмуниципального взаимодействия в рамках агломерации практически не рассматривается. В этих условиях «комплексный план» развития агломерации будет иметь значение только как документ координирующего характера, а содержательно неизбежно останется компиляцией плановых документов субъекта Федерации и входящих в агломерацию муниципалитетов. В этом смысле основы практики стратегирования агломераций должны найти отражение и в рассматриваемом законопроекте, и в ФЗ 172.

Заключение

Проведенное исследование показывает, что при разработке новых «Основ» необходимо будет решить две равнозначные задачи. Предстоит восполнить лакуны документа 1999 г., а также адаптировать новый документ к тем экономическим, социально-политическим и иным реалиям, которые сложились в стране на пороге третьего десятилетия XXI в., в том числе в контексте взаимодействия государства и местного самоуправления. Исторический опыт свидетельствует, что расширение присутствия государства в системе отношений местного самоуправления способно на известный период усилить роль муниципального управления как субъекта публичной власти. Однако постоянное движение в этом направлении неизбежно ведет к дисбалансу институциональной природы местного самоуправления, так как для успешного выполнения возложенных на него функций оно должно в равной мере опираться и на государственное регулирование и контроль, и на инициативу и ответственность гражданского общества.

«Основы» должны показать главный вектор движения к неформальной интеграции государства и местного самоуправления в едином институте публичной власти. Для того чтобы местное самоуправление органично вписалось в этот новый для нашей государственности институт, необходимо: в большей мере согласовать муниципальную организацию в стране с федеративной природой российской государственности; добиться реальной финансово-экономической автономии местного самоуправления; сделать структуры муниципального управления полноправными и заинтересованными участниками практики стратегического планирования. И, конечно, необходимо последовательно осуществлять курс на развитие прямых форм народовластия и укрепление природы местного самоуправления как института гражданского общества.

Учитывая специфику «Основ» как документа стратегического характера, его основные положения целесообразно развернуть

в виде федеральной государственной программы в блоке программ «Эффективное государство», а также аналогичных программ на уровне субъектов Федерации. Такой шаг позволит преодолеть заметную ныне инерционность и недостаточную результативность государственной политики в сфере местного самоуправления.

Литература

- Асатрян С.В.* (2021). Местное самоуправление в системе народовластия // *Инновации. Наука. Образование*. № 25. С. 26–31.
- Бабичев И.В.* (2021). Конституционные новеллы для местного самоуправления: некоторый анализ // *Конституционное и муниципальное право*. № 2. С. 51–57.
- Бухвальд Е.М.* (2021). Агломерации и проблемы их законодательного регулирования // *Жилищные стратегии*. Т. 8. № 1. С. 11–26.
- Бухвальд Е.М., Валентик О.Н.* (2020). Муниципальные стратегии в России: новые условия и новые задачи // *Региональная экономика. Юг России*. Т. 8. № 1. С. 26–37.
- Бухвальд Е.М., Ворошилов Н.В.* (2018). Актуальные вопросы развития муниципальных образований и реформирования института местного самоуправления // *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. Т. 11. № 1. С. 132–147.
- Бухвальд Е.М., Митрофанова И.В.* (2017). Пути интеграции муниципальных образований в единую вертикаль стратегического планирования в России // *Известия Волгоградского государственного технического университета. Серия «Актуальные проблемы реформирования российской экономики (теория, практика, перспектива)»*. № 2 (197). С. 67–72.
- Быханова П.Е., Галкина О.А.* (2020). Особенности местного самоуправления в отдельных территориальных образованиях Российской Федерации // *Конституционализм и государствоведение*. № 1 (17). С. 57–61.
- Ватлина Л.В.* (2021). Теоретические основы и проблемы местного самоуправления в современных условиях // *Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета*. № 2 (128). С. 51–56.
- Волотовская О.С.* (2021). Проблемы организации местного самоуправления в Российской Федерации // *Наука и бизнес*. № 1 (115). С. 96–99.

- Ворошилов Н.В.* (2018). Особенности и проблемы функционирования института местного самоуправления в муниципальных образованиях городской агломерации // Экономика территории. № 4 (44). С. 1–17.
- Давитадзе М.Д., Иванов Д.А.* (2021). «Слухи о смерти» местного самоуправления «сильно преувеличены» // Вестник экономической безопасности. № 1. С. 36–43.
- Забавка В.И., Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н.* (2020). Европейская хартия местного самоуправления и ее роль в развитии местного самоуправления в современной России // Международный журнал конституционного и государственного права. № 3. С. 51–57.
- Иванов О.Б., Бухвальд Е.М.* (2020). Мегалополисы и агломерации в системе управления и стратегирования развития территорий // ЭТАП: Экономическая Теория, Анализ, Практика. № 1. С. 7–25.
- Казанцев Н.М.* (2018). Ляпсусы Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Инновации. № 8 (238). С. 24–32.
- Колесников А.В.* (2021). Организационно-правовое взаимодействие органов местного самоуправления как способ межмуниципального сотрудничества // Научное обозрение. Международный научно-практический журнал. № 2.
- Кутумов А.А.* (2021). Формы местного самоуправления в России и зарубежных странах // XXI век: актуальные направления развития. № 1–2. С. 323–328.
- Мирошников С.Н.* (2021). Местное самоуправление в системе публичной власти и национальных проектах // Муниципальная академия. № 2. С. 21–27.
- Нанба С.Б.* (2021). Конституционные преобразования: перенастройка российского местного самоуправления // Журнал российского права. Т. 25. № 6. С. 27–36.
- Одинова А.В.* (2021). Проблемы развития агломераций в России // Федерализм. № 2. С. 65–83.
- Попадюк Н.К.* (2020). Роль органов местного самоуправления в повышении капитализации муниципального пространства // Самоуправление. № 3 (120). С. 61–64.

- Поротикова К.А., Стрельников А.В. (2020). Местное самоуправление в крупных городах России // Конституционализм и государственное управление. № 1 (17). С. 62–66.
- Пространственное развитие российской экономики: закономерности и государственное регулирование (научный доклад). (2020). М.: Институт экономики РАН.
- Сорокина А.Г. (2020). Развитие института обеспечения участия населения в осуществлении местного самоуправления // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. № 20-2. С. 69–71.
- Степанов М.М. (2021). Местное самоуправление в контексте конституционной реформы 2020 года // Актуальные проблемы российского права. Т. 16. № 5 (126). С. 35–41.
- Швецов А.Н. (2018). Управление городскими агломерациями: организационно-правовые варианты // Регионалистика. Т. 5. № 1. С. 19–30.
- Chrósciel S., Nowicki M. (1974). A Method for the Optimal Location of Urban and Industrial Agglomerations. In: Willums J.O. (ed). New Concepts in Air Pollution Research. Experientia Supplementum. Vol 20. Basel: Birkhäuser. Pp. 169–179.
- Fang C. (2019). The basic law of the formation and expansion in urban agglomerations // Journal of Geographical Sciences. No.29. Pp. 1699–1712.
- Kössler K., Kress A. (2021). European Cities Between Self-Government and Subordination: Their Role as Policy-Takers and Policy-Makers. In: European Yearbook of Constitutional Law 2020. Hirsch Ballin E., van der Schyff G., Stremmer M., De Visser M. (eds). Vol.2. The Hague: T.M.C. Asser Press. Pp.273–302.
- Kuhlmann S., Wayenberg E., Bergström T., Franzke J. (2021). The Essence and Transformation of Local Self-Government in Western Europe. In: Bergström T., Franzke J., Kuhlmann S., Wayenberg E. (eds). The Future of Local Self-Government. Palgrave Studies in Sub-National Governance. Cham: Palgrave Macmillan. Pp.1–14.
- Rudyte D., Kontrimaitė M. (2020). New Public Management at Local Self-Government Institutions. In: Eurasian Economic Perspectives. Bilgut M., Danis H., Karabulut G., Gözgor G. (eds). Cham: Springer.

- Ruge K., Ritgen K.* (2021). Local Self-Government and Administration. In: Kuhlmann S., Proeller I., Schimanke D., Ziekow J. (eds). Public Administration in Germany. Governance and Public Management. Cham: Palgrave Macmillan. Pp. 123–141.
- The Future of Local Self-Government.* (2021). Bergström T., Franzke J., Kuhlmann S., Wayenberg E. (eds). London: Palgrave Macmillan.
- Wang Jian.* (2018). Economic Analysis of Industrial Agglomeration. Singapore: Springer.



Редакционно-издательский отдел:
Тел.: +7 (499) 129 0472
e-mail: print@inecon.ru
Сайт: www.inecon.ru

Научный доклад

Бухвальд Е.М., Валентик О.Н., Кольчугина А.В., Одинцова А.В.

К новым «*Основам государственной политики
в сфере развития местного самоуправления*»

Оригинал-макет *Валериус В.Е.*
Редактор *Ерзнкян М.Д.*
Компьютерная верстка *Борищёва И.В.*

Подписано в печать 27.12.2021 г. Заказ № 23
Тираж 300 экз. Объем 2,1 уч.-изд. л.
Отпечатано в ИЭ РАН

ISBN 978-5-9940-0716-7



9 785994 007167