РОССИЯ НА ПОРОГЕ ОЧЕРЕДНОЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ?

Выдрин И.В.

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и международного права Уральского института-филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620090, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, к. 427, igor.vydrin@uapa.ru

УДК 342.25
ББК 66.3(2Рос),124

В статье рассматриваются предложения по реформированию местного самоуправления в Российской Федерации, выдвинутые Институтом социально-экономических и политических исследования в декабре 2013 г. Направленные на свертывание местного самоуправления в городских округах и муниципальных районах, они вызвали в российском обществе неоднозначную реакцию.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальные образования, городские агломерации, полномочия.

Vidrin I.V.

IS RUSSIA ON THE BRINK OF YET ANOTHER REFORM

In the article the author considers proposals on reformation of local self-government in the Russian federation introduced by the Institute of social-economic and political research in December 2013. Aimed at scaling down of local self-government in urban and municipal districts, they caused a patchy response in the Russian society.

Key words: local self-government, municipal entities, urban agglomerations, responsibilities.

В середине декабря 2013 г. публичную огласку получили предложения по преобразованию местного самоуправления в Российской Федерации**.** Предложения более чем серьезные, вернее так, затрагивающие чрезвычайно серьезный блок вопросов, решение которых в том или ином виде может круто изменить самоуправленческий облик современной России. Изложенные в виде аналитической записки с названием «Реформирование системы организации местного самоуправления в крупных городах и городских агломерациях: возможные подходы» они представляют собой суждения Института социально-экономических и политических исследований [1]**.** Подготовленные в сжатые сроки (в конце ноября — начале декабря 2013 г.) предложения эти, по мнению самих разработчиков, содержат «концептуальные подходы к реформированию местного самоуправлению на уровне городских округов».

Не давая оценок претенциозности и самоуверенности авторов относительно ускоренного моделирования ими самоуправленческих концепций, остановлюсь на сути предлагаемых новаций.

Но прежде замечу, что в случае реализации задуманного, это будет уже четвертая по счету реформа российского местного самоуправления. Обратим внимание на то, что все предыдущие преобразования носили, если так можно выразиться, всеобъемлющий характер, так как касались самых разных граней самоуправленческой проблематики. Напротив, новые планы позиционируются как ограниченные сферой своего непосредственного приложения. Это городские округа — наиболее крупные и дееспособные муниципальные образования в существующей ныне классификации. По данным Министерства регионального развития РФ, в настоящее время насчитывается 525 городских округов [2]. Они представляют собой территории, формально не входящие в состав сельских (административных) районов, обладающие социальной, транспортной и иной инфраструктурой для решения наибольшего количества вопросов местного значения (в сравнении с другими муниципалитетами), да к тому же еще и для осуществления отдельных государственных полномочий.

Таким образом, городские округа в действительности представляют собой самые эффективные муниципальные образования, располагающие в сово-

© Выдрин И.В., 2014

купности, а некоторые и в отдельности, мощным экономическим потенциалом, финансовыми, людскими и прочими ресурсами для решения важнейших социальных задач в масштабе всей страны. Это они ежегодно сдают миллионы квадратных метров жилья, строят детские сады и школы, решают множество других социальных вопросов. У самых крупных из них амбициозные планы, инновационные программы развития, словом, это передовой отряд, настоящий авангард местного самоуправления в Российской Федерации. И при всем при этом именно городские округа выбраны в качестве «жертвы» затеваемой реформы, поскольку их намереваются упразднить. По меньшей мере, такой подход непонятен, а по большому счету он противоречит логике развития событий.

Несмотря на провозглашенные цели, касающиеся «реформирования системы местного самоуправления на уровне городских округов», Институт социально-экономических и политических исследований на деле вышел за границы собственных планов. Предлагаемое реформирование помимо городских округов охватывает и муниципальные районы, которые также «полностью выводятся с уровня местного самоуправления». В настоящее время их более 1800 единиц, созданных в стране в рамках самоуправленческой реформы 2003 г. «При упразднении городских округов, — откровенничают авторы, — сохранение муниципальных районов в качестве самостоятельного «второго уровня» местного самоуправления представляется нежелательным».

Таким образом, «под удар» подпадают еще и муниципальные районы, также доказавшие свою немалую эффективность в решении вопросов местного значения**.** Не раз отмечалось, что финансово несостоятельные сельские поселения вынужденно отказываются от собственных полномочий в пользу как раз муниципальных районов. Наиболее часто они передают полностью или частично полномочия в сфере коммунального хозяйства, градостроительной деятельности и даже в вопросах формирования и исполнения бюджета. По словам бывшего министра регионального развития РФ В. Басаргина, «самостоятельно решают вопросы местного значения в Российской Федерации только 3,5 тыс. поселений, преимущественно городских, расположенных вблизи центров экономического роста» [3]. Примерно об этом же говорил и Президент В. Путин в послании Федеральному Собранию 12 декабря 2013 г.: «Объем ответственности и ресурсы муниципалитетов не сбалансированы. Отсюда часто неразбериха с полномочиями. Они не только размыты, но и постоянно перекидываются с одного уровня на другой» [4].

Казалось бы, намечаемые реформы должны коснуться неэффективных муниципальных образований, в первую очередь сельских, которые оказались самым слабым звеном в общей массе самоуправляющихся территорий. Но нет, они направлены на фактическую и юридическую ликвидацию доказавших свою жизнеспособность городских округов и муниципальных районов. Что же в остатке? Сельские и городские поселения, плюс создаваемые на базе крупных городов внутригородские муниципальные образования. В количественном отношении это много, а в смысле качества, предлагаемые меры приведут к деградации местного самоуправления.

Предполагаемое разукрупнение городских округов пытаются объяснить посылом, содержащимся в послании Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г.: «Местная власть должна быть так устроена, чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до нее рукой». Эти слова, растиражированные в настоящее время на все лады, преподносятся как нечто новое и оригинальное. А в Институте социально-экономических и политических исследований они вообще истолкованы таким образом, чтобы сдвинуть местное самоуправление с общегородского уровня в районы города, а с районного уровня в отдельные поселения. Именно под этим предлогом — приближения населения к местной власти — замышляется упразднение муниципальных районов и городских округов. Своего рода это идеологическая основа, подводимая под очередную реформу.

Однако насколько нова идея о местном самоуправлении как власти, «до которой рядовой гражданин может дотянуться рукой»? Оказывается, что она была сформулирована Президентом Путиным еще в феврале 2001 г., во время выступления на заседании Государственного Совета [5]. Причем, практически слово в слово. Более того, под ее «флагом» выстраивалась и проводилась реформа местного самоуправления 2003 г., которая привела к росту муниципальных образований в Российской Федерации в два с лишним раза.

Если прежде было около 12 тыс. муниципальных образований, то с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [6] и его последующей реализацией их насчитывалось уже 24,5 тысячи. В погоне за приближением местной власти к населению законодатель допустил организацию местного самоуправления на самых разных по демографическим показателям территориях.

В принципе муниципальным образованием сегодня считается поселение с численностью жителей

более 1000 человек. Вместе с тем, закон субъекта РФ может наделить статусом муниципалитета населенный пункт с численностью менее 1000 человек. Одновременно муниципальным образованием может стать поселение с численностью проживающих в нем жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек. Разброс весьма ощутимый, указывающий на то, что любой населенный пункт потенциально считается муниципальной единицей. Хотя еще на стадии разработки ФЗ № 131 эксперты предупреждали, что в российских условиях муниципальной территории потребуется не менее 30 тыс. жителей, да к тому же компактно проживающих с тем, чтобы налоговые сборы покрывали затраты муниципалитетов» [7].

Прошедшее время вскрыло все проблемы, недостатки и просчеты, изначально заложенные в законодательство, а через него и в процессы реформирования местного самоуправления. Обнаружилось, что при подготовке реформ совсем не учитывался экономический потенциал и перспективы развития муниципальных образований. В результате бесперспективные с экономической точки зрения и количественно многочисленные сельские поселения оказались не готовы осуществлять закрепленный за ними объем полномочий. Вот как комментирует данную ситуацию председатель Всероссийского совета местного самоуправления Вячеслав Тимченко: «Какого-либо научно обоснованного проектирования муниципального деления повсеместно не осуществлялось. В результате оказались неучтенными не только перспективные тенденции, такие как растущая неравномерность расселения и усиливающаяся урбанизация, но и многие текущие факторы, включая ресурсную обеспеченность территорий и способность их к самостоятельному существованию, и, главное, развитию» [8].

Отсутствующий в ФЗ № 131 демографический критерий, помноженный на пробелы финансово-экономического порядка, породил в результате внушительное количество несостоятельных муниципальных территорий. Погнавшись за реализацией бренда «самой близкой населению власти», законодатель упустил из виду действительно важные социально-экономические факторы, определяющие в первую очередь качество местного самоуправления, а не его количественные показатели.

И, тем не менее, негативный опыт, причем, выявленный, неоднократно зафиксированный и адекватно воспринимаемый, к сожалению, ничему не учит. Посыл о близости местной власти двигает уже новую (очередную) реформу, направленную на разукрупнение городских округов, фактическую ликвидацию того ценного и эффективно работающего, что представляют собой городское самоуправление.

Серьезное беспокойство вызывает поспешность, с которой собираются внедрять затеваемые новшества. «Представляется целесообразным завершить создание на практике новой системы местного самоуправления, — указывают реформаторы, — по Российской Федерации в целом или в отдельных «пилотных» регионах до середины-конца 2015 **г.»** Этим срокам дается следующее объяснение.

С экономической точки зрения, они, дескать, позволят учесть «новую конфигурацию налоговой системы и межбюджетных трансфертов при подготовке проекта бюджета на 2016-2018 гг.». Откровенно говоря, звучит загадочно.

С политической точки зрения, намеченные преобразования предлагается завершить «как минимум за год до выборов депутатов Государственной Думы и совмещенной с ними большой региональной избирательной кампании (в 2016 г. истекают полномочия более двух десятков региональных парламентов и глав регионов)». Видимо, есть опасения, что «муниципальный негатив» отрицательно скажется на результатах данных выборов.

Вот почему, авторам представляется желательным принятие поправок в федеральное законодательство до конца весенней парламентской сессии 2014 г. В послании Президента Федеральному Собранию сказано примерно тоже: «Работу по уточнению общих принципов организации местного самоуправления, развитию сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах мы должны начать и в основном законодательно обеспечить уже в следующем 2014 г.».

Уже понятно, что скоропалительность не приведет к положительным результатам, которых вправе ожидать российское общество. В основе такого вывода находится опыт реформирования местного самоуправления в 2003 г. Тогдашние преобразования проводились в чрезвычайно сжатые сроки, оттого-то несколько раз переносилось время вступления ФЗ № 131 в полную юридическую силу, растягивался переходный период. Потому произошли те системные ошибки в организации местного самоуправления, о которых говорилось выше. И сегодня слова о том, чтобы не торопиться звучат как предупреждение.

Сошлемся в данном случае на мнение президента Фонда «Центр политических технологий», известного политолога Игоря Бунина: «Прежде чем затевать крупномасштабные реформы нужно хорошенько изучить местную жизнь». Он полагает, что реформа местного самоуправления потребует минимум 5 лет переходного периода. Кроме того, И. Бунин убежден, что начинать следует с сельского звена (о чем говорилось

выше — И.В.), в то время как в городах нужна очень тонкая настройка местного самоуправления, резкие действия чреваты здесь серьезными политическими последствиями. Словом, если реформы не произойдет, никакой катастрофы не будет, а главная причина нынешних неудач местного самоуправления видится в отсутствии его ресурсной обеспеченности, расхождении декларированной самостоятельности местных властей с реальной практикой функционирования муниципалитетов. Об этом и говорил И. Бунин на заседании круглого стола «Местное самоуправление: проблемы эффективности и модели развития» по обсуждению предложений Института социально-экономических и политических исследований [9].

Продолжая разговор о поспешности обсуждаемых реформ, нельзя не заметить, что разработчики совершенно обходят вопрос об экономической и управленческой стороне дела. Эти проблемы вновь не рассматриваются, что свидетельствует о политической подоплеке истории с предложениями по реформированию, вызванной давно вынашиваемым планом огосударствления наиболее крупных фрагментов местного самоуправления. А они как раз представлены городами и районами. Собственно авторы и не скрывают данных целей: «В случае включения городских округов в систему органов государственной власти субъектов РФ для соблюдения требований Конституции России потребуется сформировать на всей территории городских округов свою систему муниципальных образований — например, на базе городских районов».

Как будет выглядеть организация местного самоуправления в крупных городах? Институт социально-экономических и политических исследований предлагает две модели преобразований.

Первая модель предполагает полное упразднение городов и районов в качестве муниципальных образований. Они вновь должны обрести статус административно-территориальных единиц субъектов Федерации. В городах и районах предполагается создание государственных администраций, главы которых назначаются «всенародно избранным высшим должностным лицом субъекта РФ». Будет ли таким правом обладать губернатор, получивший полномочия в ином (невыборном) порядке, утаивается.

Утрата прямой выборности глав местного самоуправления частично компенсируется предложениями по наделению руководителей государственных администраций обязанностью периодически отчитываться перед населением и представительными органами местного самоуправления в районах города. Рассматривается возможность досрочного отзыва главы государственной администрации избирателями или по инициативе представительных органов местного самоуправления. Возможно согласование кандидатуры руководителя государственной администрации этими же представительными органами местного самоуправления.

Городские и районные представительные органы местного самоуправления в их существующем статусе будут ликвидированы. «Упразднение местного самоуправления в городских округах и муниципальных районах, отмечают разработчики, — потребует упразднения городских дум и районных советов в их нынешнем виде». Причем дадут ли доработать до окончания срока полномочий действующим думам, пока неизвестно.

Еще одно «революционное» предложение касается оптимизации структуры органов местного самоуправления в районах города за счет объединения в их деятельности правотворческих и исполнительных функций, что в принципе стирает разницу между думой и администрацией. Говоря проще, районная дума будет принимать решения и одновременно осуществлять их. Глав муниципальных образований районов в городе планируется избирать из состава депутатов представительных органов местного самоуправления.

Пока нет ясности относительно полномочий, срока полномочий органов местного самоуправления, бюджетов муниципальных образований, состава муниципальной собственности и прочих деталей, упоминания о которых авторы реформы тщательно избегают.

По всей вероятности, эти и другие вопросы станут предметом правового регулирования, перспективы которого приходятся на текущий 2014 г. Надо иметь в виду, что некоторые вопросы могут быть переданы субъектам РФ, которые давно добиваются расширения своих прав в сфере законодательной регламентации различных аспектов местного самоуправления.

Вторая модель является альтернативой первому варианту реформы, поскольку дает шанс сохранения городов с районным делением в качестве муниципального образования, но с новым статусом — **городской агломерации.** Авторы аналитической записки называют городские агломерации новым видом муниципалитетов, который призван пополнить уже существующий перечень муниципальных единиц.

Городская агломерация, будучи сама муниципальным образованием, вбирает в себя внутригородские муниципальные образования в виде городских районов. Как отмечается в аналитической записке Института социально-экономических и политических исследований вопросы ведения таких внутригородских муниципальных образований, их количество должны устанавливаться законами субъектов Федерации «ин-

дивидуально с учетом мнения представительных органов городских агломераций».

Система управления городской агломерацией в настоящее время выглядит еще более отвлеченной. В целях обеспечения единства городского хозяйства создается администрация агломерации, глава которой назначается высшим должностным лицом субъекта РФ с учетом мнения местного представительного органа. Его сохранение — существенное отличие от первой модели. Депутаты думы городской агломерации будут избираться, однако, не населением, а формироваться путем делегирования из состава представительных органов внутригородских муниципальных образований (районов в городе).

Компетенция администрации городской агломерации, ее взаимоотношения с губернатором, органами местного самоуправления районов в городе, их полномочия устанавливаются законами субъектов РФ.

Наконец, главы внутригородских муниципальных образований избираются из состава их представительных органов. На языке «реформаторов» это звучит как «фактическое сворачивание прямой выборности глав внутриагломерационных муниципальных образований».

Анализ последствий предлагаемой реформы сводится к следующим выводам:

1.Города и районы как наиболее крупные и эффективные муниципальные образования ликвидируются. Они становятся административно-территориальными единицами субъектов РФ (приспособленными для территориальных государственных органов власти), как это и было прежде. Происходит, таким образом, огосударствление местного самоуправления. Исключением может стать создание нового типа муниципальных образований — городских агломераций с включением в их состав внутригородских муниципальных образований — районов в городах с собственными органами местного самоуправления.

2.Одновременно упраздняются наиболее эффективные и дееспособные органы местного самоуправления, доказавшие свою пригодность, спасшие страну от социально-экономического хаоса в 1990-е гг. Исключением может стать представительный орган городской агломерации. Впрочем, он не избирается населением, а формируется из обладающих высокой репутацией депутатов представительных органов внутригородских муниципальных образований.

3.Исчезает выборность глав муниципальных образований, в том числе и внутригородских (районных в городе) муниципальных образований — достижение российской демократии последних 20 лет, с которым люди свыклись, и к которому они отнюдь небезразличны. В этой связи И. Бунин замечает: «Ни в коем случае нельзя отказываться от выборности мэров и городских дум, это резко снизит «вертикальную политическую мобильность», т.е. не позволит иным политикам и управленцам «расти» на местном уровне». Спорить с данным утверждением трудно.

4.Возрастает угроза потери управляемости единым хозяйственным и социальным организмом города. Ключевые вопросы городской жизни, перспективы развития останутся за государственной администрацией, второстепенные вопросы отойдут органам местного самоуправления районов в городе. По аналогии с органами местного самоуправления в Москве им достанутся малозначительные полномочия, вроде, установления местных праздников, проведения мероприятий по военно-патриотическому воспитанию граждан, установления знаков отличия муниципального образования, распространения экологической информации. В ведении внутригородских муниципалитетов вероятнее всего окажутся полномочия по согласованию, участию, оказанию содействия, внесению предложений и т.п.

Естественно, что в настоящий момент можно только предполагать, будут ли вообще реализованы предложения Института социально-экономических и политических исследований, найдут ли они законодательное выражение. Пока что они обсуждаются. Потому-то в заголовок данной статьи вынесен знак вопроса. Чтобы этого не произошло, следует аргументировано возражать, доказывать, что потенциал существующих в нынешнем виде городских округов и муниципальных районов не исчерпан. Они наиболее дееспособные муниципальные образования, а потому отказываться от них, значит, совершать заведомую ошибку.

Литература:

1. Институт социально-экономических и политических исследований учрежден в форме некоммерческого Фонда 8 июня 2012 г. в целях «концептуального и содержательного сопровождения деятельности Общероссийского народного фронта».
2. Количество городских округов за последние три года чуть выросло. Согласно статистическим данным на 1 января 2010 г. их насчитывалось 512 единиц. См.: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2010. Стат. Сб. / Росстат. М., 2010.
3. Басаргин В. Минрегион России выступает за исключение несвойственных местному самоуправлению полномочий // Муниципальная власть.

2010. № 4. С. 9.
4. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2013 г. // Российская газета 2013. 13 декабря.
5. Путин В. Нужно вернуть престиж местного самоуправления // Российская газета. 2001. 28 февраля.
6. Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
7. Глазычев В. Самоуправление на местности // Коммерсант. 2006. 28 сентября.
8. Тимченко В. О некоторых вопросах развития местного самоуправления в России в связи с реализацией ФЗ № 131 // Муниципальная власть. 2010. № 3. С. 6-10.
9. Политов Ю. Ресурсы для земства. Началось обсуждение реформы местного самоуправления // Коммерсант. 2013. 18 декабря.

References:

1. Institute of social-economic and political research was formed in a form of a non-commercial Foundation in June 8, 2012 with the aim of “conceptual and substantial maintenance of the All-Russian people’s front maintenance”.
2. The amount of urban districts for the last three years has increased. According to the statistical data dated January 1, 2010, they are 512 units. Ref.: Regions of Russia. Social-economic indices. 2010. Stastic. Coll. / Rosstat. M., 2010.
3. Basargin V. Ministry of regional development of Russia is for exclusion of responsibilities inappropriate to local self-government // Munitsipalnaya vlast. 2010. № 4. P. 9.
4. Address of the RF President to the Federal Assembly dated December 12, 2013 // Rossiyskaya gazeta, December 13, 2013.
5. Putin V. We have to return the prestige of local self-government // Rossiyskaya gazeta, February 28, 2001.
6. Legislation Bulletin of the Russian Federation. 2003. № 40. Art. 3822.
7. Glazitchev V. Self-government on a territory // Kommersant. September 28, 2006.
8. Timchenko V. On certain issues of self-government development in Russia with reference of FZ № 131 realization // Munitsipalnaya vlast. 2010. № 3. P. 6-10.
9. Politov Yu. Resources for a country council. Discussion of a local self-government reform has started // Kommersant. December 18, 2013.